

①

森林の利用と環境権

学 位 論 文

1991年

古井戸 宏通

目次

ページ

1. はじめに：課題と方法	1
2. 環境権と土地利用規制：法律論を中心に	6
[1]土地所有権の社会的制約に関する議論とその背景	7
1-1 相隣関係と警察規制	7
1-2 公用制限と損失補償	11
[2]環境権論の登場	29
2-1 公害問題の発生と受忍限度論	29
2-2 環境権と自然享有権	34
[3]経済学からの解釈と批判	44
[4]小括	52
3. 森林の利用と環境権	53
[1]森林利用の技術的・社会的特質と森林所有権の社会的制約	54
1-1 森林利用の技術的特質	54
1-2 森林利用の社会的特質	58
1-3 森林利用の「社会的制約」	61
[2]損失補償	71
2-1 理論的諸問題	71
2-2 明治40年森林法にもとづく禁伐保安林損失補償事例－新潟県東蒲原郡、 磐越西線沿線のなだれ防止林	77
[3]費用負担	93
3-1 理論的諸問題	93
3-2 事例：水源林基金	97
[4]利用権の市場化：TDR制度の意義	128

4-1 理論的諸問題: Marketable Permits System—その理論と実際	128
4-2 森林保全に対する適用可能性: 保安林の転用規制	132
4-3 小括	133
4. むすび	134
5. 謝辞	139
6. 付録	140
[1]保安林補償関係資料	140
[2]Huffman論文全訳	147
[3]データ(付表[6-1] 民有林開墾面積)	169
7. 参考文献一覧	170
8. 図表一覧	186

1. はじめに：課題と方法

森林は、林産物の他にさまざまな環境便益を生みだしている。この環境便益は、森林所有者がその利用を独占することが技術的に困難であり、いわゆる排除不能性を有するため、森林は公共財的性格をもつということができる。そして公共財は、いわゆるビグー税もしくは補助金等、適切な外部経済の内部化政策が採用されない限り、過小（外部不経済の場合には過大）供給に陥る傾向があつて資源配分に歪みを生ずる。

一方、多くの公共財がそうであるように、森林は少なくともわが国の気候・風土においては人間の生存や社会的・経済的・文化的活動に不可欠のものであり、この意味で宇沢弘文のいう「社会的共通資本」であると解される。つまり森林への過小投資は、市民生活のための社会的ミニマム水準の維持を困難にすることを意味するときといえる。このように、森林に対する投資を市場機構によってなされる水準以上に高めることは、効率的な資源配分および、シビルミニマムの維持の両面から必要とされる。以上はすでに多くの論者によって指摘されてきたところである。

1970年代半ば以降、木材価格（間伐材の価格を含む）が低迷を続け、林業の内部収益率がとみに低下したことと、ちょうど同じ頃、1960年代前後から急速に進展してきた拡大造林による人工林が生育途上にあつて主伐による所得のないうちに伐り捨て間伐などの保育投資を必要とするようになったことが林家の家計を圧迫し、必要な保育投資が十分行えない状況になってきた。これを背景に、森林の環境便益に見合う公的な財政投入の拡大が林業サイドから叫ばれるようになっていく。国有林はもちろん単年度収支の特別会計制度を採り、高利率の財投融資をうけている国有林はなおさらである。林業サイドの危機感を反映して、森林の環境便益の物的タームおよび貨幣タームでの計量化の試みも行われてきた。こうした便益評価は、とりわけ貨幣タームでの計量において困難が多く、多くの課題を残しながらも、林業部門への追加投資が社会的にみてペイするという経験的事実を支持している。

さて、このとき、森林に対して適正な水準の投資を行うために必要な費用を誰が負担す

べきかが問題となる。

森林・林業部門については、20世紀初頭以降、民有林に対する治山・造林・林道などを中心とした公的部門による補助金支出や融資のほか、国有林の直轄治山などへの一般会計からの財政投入が行われたけれども、それ以外の部分の多くは森林所有者自身が負担してきた。

公共財的性格が強く、社会的共通資本としての性格ももつて森林と類似する橋や公民館は、公共的な（正確には集合的な）利用のために合目的に新たに建設される施設である。これに対し、森林の環境便益は、古くから林産物生産と両立する範囲で実質的な森林所有者による管理が行われ、不特定多数の人々に供給されてきた経緯がある。この意味で森林はまさに共有資源である。それゆえ、そもそも森林所有者には環境便益の供給への対価を公的部門ないし受益者に要求する権利は存在しないばかりか、無償で環境便益を供給する義務すらあるのではないかと、との見方も成立する。竹中 譲にならって¹⁾、本稿ではこれを「環境権の帰属」の問題と呼ぶことにしよう。すなわち、本稿における「環境権」とは、土地利用にともなって発生する外部〔不〕経済のうち、とくに影響が広範に及ぶものの利用権である²⁾。

森林・林業における環境権については、竹中のほか、熊崎 実、小瀬武夫らによって議論されている。経済学の価値中立性を淵藪に貫けば、熊崎のいうように「先験的には決められない。価値判断の問題」になるであろう。公正規準として何を採用するかで、答えは変わってくる。熊崎は社会的最弱者の立場に身を置くという「ロールズの公正第2原理」を示した³⁾。

のちにみるように、水源林基金の設立に際し、流域の上流山村側は「高度成長期を通じ、苦しい中これまで懸命に山を守り育ててきた」旨を下流都市部側に訴え、それなりの説得力を生み出すことに成功している。山村側が「苦しい（苦しくなった）」かどうかは、環境便益を生み出すための森林管理の適正水準とは本来なら関わりがない。しかし、誰が費用を負担すべきには大いにかかわってくる。この事例も、「環境権の帰属」の問題が、地域間の所得分配や、過去の経緯からんだ公正の側面を考慮して初めて接近可能であることを示唆している。

小瀬が強調したように、林業はあくまで木材生産を目的として資本と労働力を投入する経済行為であって、環境便益はその結果として生じるにすぎないのかもしれない。岡村明

達が「打ち出の小槌」と形容したように⁴⁾、「国土保全」といった環境便益にかかわるスローガンは、林業関係への財政投入を強く促すために林野官僚によって利用されてきたという一面も否定できない。通常の林業生産活動は林産物と環境財との結合生産であるといえるから、そのいずれが生産者にとっての主観的な目的であるかという問題に対し経済学は、結果として同じ資源の投入により同じ財が生産されるのであれば社会的な厚生水準には影響しないという意味において無関心でいられるけれど、環境権の帰属を考える上では一概に無関心ではいられないかもしれない。

このように、この問題は伝統的な経済学の理論のワクを超えており、容易に定式化を許さない（強いていえば社会的厚生関数の決定という、多くを語ることの困難な分野に属する）ようにみえる。

ところで、環境権の帰属という問題は、森林に限らず、あらゆる土地の所有と利用に共通する問題である。一般に、土地の所有と利用を巡っては、資本主義経済の発展にともないさまざまな対立・紛争が生じてきた。こうした紛争を実際に処理してきたのは行政や司法、あるいは立法などの、法律にかかわり合いの深い分野である。「われわれ法律家は…望ましい行為を定義するという哲学的課題に否応なしにとらえられている」⁵⁾というように、価値判断の領域に踏み込んで問題を処理しているのである。所得分配や公正を論じる上で、実際の紛争解決の上でこれらがどのように扱われてきたかは、十分検討に値するものと考えられる。土地所有権の中に本来的に含まれる権利の範囲如何といった規範的な立論はそもそも法的分野の得意としたところなのである。

法的分野では、公害問題を契機として日照権、入浜権といった新しい人権のプログラムが議論されるようになり、新しい権利の帰属如何が社会の分配公正上の大きな問題となってきた。これをうけて1970年代以降、経済学者の側からも「環境権」について、村上泰亮の先駆的考察を初めとして、浜田宏一、岩田規久男、宮沢健一などによる余剰分析を援用した接近が試みられ、大きな成果をあげている⁶⁾。逆に、この分野における法学研究も、経済学の成果を積極的に摂取する傾向にあり、双方からのこうしたアプローチが「法と経済学」という学際的な新分野を生みつつある。

「環境権の帰属」への接近がこれほど多様なのは、繰り返しになるが、ひとえにこれが規範的命題だからである。規範的命題だからこそ、その分析において実証的視点が欠かせ

ず、また、法的分野の所論が有用となる。しかし、なお、その定式化においては経済学
の分析手法が有効で、たとえば余剰分析は権利関係の二重計算や数え落としを回避したり、
諸権利相互間の対抗関係を明らかにしたりするのに有益なのである。

こうした接近と併行して、行政の分野では土地利用権の調整のための新しい現実的な政
策手法も提案され、その一部はすでに実施されている。さまざまな権利の束である土地利
用権の中から1つの権利をとりだして、これについて公的機関が土地所有者との間に売買
や賃貸借や交換契約を結ぶという手法がその1つである。

環境権もこうした権利の1つと考えることができるから、このような政策手法の発想や
運用実態は今後の森林政策を考えていく上で大いに参考になるであろう。

以上のことから本稿においては、経済学的な問題のフレームワークをつねに念頭におき
ながらも、環境権の帰属というこの問題が、法律論や関係事例においてどのように扱われ
てきたかに分析の重点を置くこととした。

まず2.で土地利用規制一般における環境権の扱いについてその背景および実態につい
て法律論を中心に述べた上で、環境権論の登場とその問題提起を概観する。3.において
は、こうした議論が森林利用の上にどうかかわっているか、森林利用規制の問題点を理論
的側面と具体的事例の分析の両面からみる。そして最後に4.において若干の考察を加え
ることとした。

ここで事例としては、戦前の明治40年森林法に基づく保安林の損失補償、1970年代後半
以降の水源林の流域全体による費用負担、今後応用の可能なTDR（譲渡性開発権制度）
をとりあげる。保安林の損失補償は制度的には明治30年森林法で確立されていたものの、
予算措置は1950年代半ば以降初めて確立され、実質的な運用が始められた施策であるが、
本稿であえて戦前の事例を取り上げるのは、戦前では極めて例外的なケースであったこの
損失補償事例をみることによって、逆に資本主義の未成熟であった当時なぜ一般的に補償
が行われなかったかという問題や高度に資本主義化した今日行われている補償の考察にあ
たっての一助となると考えるからである。

全体として経時的に3つの事例をとりあげているが、あるいはこれら相互の関係が論理
的にあいまいになっているかもしれない。本来、このような分析においては深い歴史的な
洞察が不可欠であろう。

たとえば、林地の転用規制1つとってみても、異なる時代・地域においては意味が違うので、比較には注意が必要となる。森林を含んだ国土条件の全体がどういう状態であり、全体的にどういう規制政策が実施されているか。どういう用途への転用圧力がかかっているか。一方、転用しないで林業生産を行った場合の収益如何。また、その用途への転用は、①当該所有者にとって、②国民経済的に、③生態学的に、④長期的に、合理的か。

こうした検討なしに、ある時代のある地域の森林利用の規制が制度的にうまく機能していたことをもって、時代や地域の習恵などと単純に評価することはできないのであって、これを正確に評価することはもとより浅学非才の筆者のないうところではない。ただ、経済社会の変化が森林環境に関する権利の分配をどう変化させたか、という問題はつねに筆者の関心事であったし、少なくとも表面的な問題点の変化を指摘できた部分はあるかもしれない。

また、法律論についてかなりの部分を削いているにもかかわらず、門外漢の筆者の初歩的な誤解や曲解があるかもしれない。

これらの点について、大いなるご批判、ご教示をいただければ幸いである。

註

- 1) 岡井迪夫編『環境保全と森林規制』農林出版、1976、pp217-220（竹中 振）
- 2) なお、より一般的かつ正確に定義すると、小論でいう土地利用にかかわる広義の「環境権」とは、土地利用の外部（不）経済として生ずるさまざまな環境便益の利用権の総体のことである。後述する法律家の間で議論された（狭義の）「環境権」に比べ、かなり広い概念であることに注意されたい。
- 3) 熊崎 実『森林の利用と環境保全』日本林業技術協会、1977、pp74-78、および、小瀬武夫『森林の公共的利用をどう考えるか—視点を養えてみると』『林業技術』475、1981、pp2-7
- 4) 古島敏雄編『日本林野制度の研究』東大出版会、1955、pp98-99（岡村明達）
- 5) Bradley, Gordon A. (ed) : Land Use and Forest Resources in a Changing Environment - The Urban/Forest Interface, Univ. of Washington Press, 1984, pp47-48 (Huffman, James L. : Public and Private Allocation of Urban Forest Resources)
- 6) 2章[3]節を参照のこと

2. 環境権と土地利用規制：法律論を中心に

土地の利用はなべて、なんらかの外部性（外部経済ないし外部不経済）を伴う経済行為である。隣人や地域社会に全く影響を与えないような土地の利用というものがかなり困難である以上、土地の所有者に対し無制限な利用権が社会的に認められることは今日においてはまずないといってよい。とりわけ資本主義経済の展開によって近代的な産業が成立し都市が発達する過程で、土地利用の外部性は顕著に増大し、いわゆる「市場の失敗」をひきおこさないためにはなんらかの規制が不可欠になってきた。都市計画制度の用途地域規制、産業公害にたいする種々の規制等々がそれである。

土地利用規制の厳しさには土地利用の背後にある社会経済条件によっていろいろなレベルがあろうが、ある土地の利用をあるレベルに制限することになった場合、土地所有者にとっては、規制のレベルそのものよりも、規制の見返りとして補償がえられるかどうか大きな関心事となる。もし補償がある程度えられるのであれば、土地所有者の負担は軽くなるであろう。

一方、隣人や地域社会にとって有害な行為を禁止するための制限ではなく、有益な行為を促進させる政策もとられる。この場合もやはり、土地所有者にとっては、助長のための投資にたいし、資金助成がえられるかどうか大きな関心事となるのはいうまでもない。

これらはまとめて、土地利用の外部性の内部化費用を誰が負担するかという問題であると解釈することができる。本章ではこの問題に対する法律分野での扱いを中心に議論する。まず「[1]土地所有権の社会的制約に関する議論とその背景」において、土地所有権をどこまで補償なしで規制できるか、といった問題を扱う。次に、「[2]環境権論の登場」では、とくに環境保全を目的とした土地利用規制について今の問題を扱う。最後に「[3]経済学からの解釈と批判」でこれら[1][2]の議論を経済学的に検討することとする。

11 土地所有権の社会的制約に関する議論とその背景

所有権に対する考え方は時代や社会によってさまざまに変容している。これは、一見「人と物」の関係を指すと思われる所有権のあり方が、実は、その時代・その社会での「人と人」との関係を投影したものであるからであろう¹⁾。

財産権の1つである土地所有権について歴史的にみると、国土保安、社会資本の維持管理といった消極的な行政目的のための規制から、教育・文化・厚生、農林政策などの積極的な行政目的のための規制へと、資本主義の発展に伴い、規制の内容は拡大・多様化してきた。これは、財産権の利己的側面よりも、社会的側面がしだいに重視されてきたことを意味する。これに伴い、土地所有権には「社会的制約」（ないし内在的制約）が存在するというのが法律論では一般的になっており、このことが公共目的のための土地所有権制限に対する損失補償の要否の議論の前提となっている。

本節では、補償を要しないといわれる消極的な行政目的のための規制（相隣関係、警察規制）について簡単に触れた後、公用制限と損失補償の問題について述べることにする。

註

1) 甲斐道太郎ほか『所有権思想の歴史』有斐閣、1974, pp4-7（稲本洋之助）

1-1 相隣関係と警察規制

「汝のものを所有するに他人のものを害せざるがごとくこれをなすべし」とニュースンスに関する英米の法格言にいうごとく²⁾、財産権にはおのずから限界があるとされる。市民革命期に封建的な規制を排除して確立された「客体から無制限に収益を得る自由、客体を無制限に処分する自由」を内容とする財産権³⁾には利己的側面のみならず社会的側面が存在するからである。この社会的側面とは、高原によれば⁴⁾、たとえば生産手段の所有の偏在によってもたらされる不平等な労使関係といった、富の分配そのものにかかわる根本的な問題を含んでいるが、本稿で扱う土地利用の外部性も財産権の1つである土地所有権の「社会的側面」に含まれるのは当然である⁵⁾。

このうち、とくに隣人との間の外部性が問題となるのが相隣関係である。19世紀末に制定されたわが国民法においてその規定をみることができるが、その起源はローマ時代にさかのぼるといわれる⁹⁾。

ここで、相隣関係とは「隣接する不動産所有権の共存の目的のために生ずる所有権内容の当然の拡張と制限」であり、「契約による所有権の拡張・制限」である地役権とは区別される民法上の概念である。具体的内容としては隣地使用権（立入権）、隣地通行権、水関連、境界関連、境界線付近の工作物建造関連などがあり、他人の侵害を忍容する義務、あるいは自らの権能を自由に行使しない義務を規定している。森林関係では、竹木剪除関連（233条：枝・剪除請求権、根：截取権）の規定が知られている¹⁾。

相隣関係によるこのような規制は、隣人間で所有権を相互に主張すると対立が生じるような、資本主義の発達以前から存在したケースについて、いわば「おたがいさま」の思想によって双方に最小限の受忍を求めるものであろう。外部経済の法による内部化と解釈することが可能であるが²⁾、相隣関係による規制によって処理しうる外部性は当然ながら限られた狭い地域での外部性のみであった。

警察規制（警察制限ともいう）は、行政法学の用語で、相隣関係よりも広範囲に及ぶ外部性を処理するための規制であることが多く、公衆衛生、災害予防といった「社会公共の秩序を維持し国民の安全を守り危険を防止するための制限」³⁾である。このため行政はその行使にあたって補償を要しないとされる。当初、その目的は公共の災害の除去・予防という消極的な目的が、直接に社会全体の利益となる場合に限られたが、その後しだいに拡大している¹⁰⁾。

補償を要しない警察規制 regulation と補償を要する収用 taking との区別を極めて厳格に行ってきたアメリカでは、この警察規制の拡大過程がとくにはっきりと現れており、従来その行使の目的が制限されていた警察規制は、今日では「一般的福祉概念の拡大によって、…目的に関する制限が実質上ほとんど存在しないという状態に近くなっている」¹¹⁾といわれる。都市計画の分野で「人口の大部分が小さなコミュニティの中に住んでいるかぎりは、住宅用、商業用、工業用という大まかなゾーニングが適当だった。人口の増大と都市化の進展にともない、20世紀の半ばには計画の必要性がより強調されるようになった。」¹²⁾というように、この拡大は資本主義社会の発展、夜警国家から福祉国家への発展に伴うものである。そして無数の裁判を通じて土地所有者とのコンフリクトを繰り返しながら

規制の範囲が拡大するにつれ、しだいに収用と規制との区別が薄れるに至っているという

13)

わが国においては学説上「警察規制（警察制限）」に対して「公用制限」という言葉があるが、その区別は必ずしも明確ではない。今日的な解釈については後述するが、実態的には戦前はいずれにせよ過度に規制する方向で運用され、戦後は逆に規制に消極的であったといえよう。1889年に発布された明治憲法において公益目的で法律の規定する処分以外については所有権の不可侵性を規定していたけれども、実際には権利意識が低く、「公益」という名目の下に所有権が制限されることは深い抵抗もなく容易に行われ得た¹⁴⁾。第一次大戦以降、「所有権は義務を伴う」と規定したドイツのワイマール憲法（1919年）の影響により、所有権の社会性の思想は、一方で社会主義思想との結びつきが警戒された反面、1930年代以降わが国が軍国主義化するにつれて「統制主義的私権制限の思想的根拠に転化」したといわれる¹⁵⁾。第二次大戦後、私権の制限についてみられるある種の警戒は、こうした戦時統制の経験によるものであろう。新憲法には所有権の社会的性格が明記されず、これに基づく戦後の開発法制は昭和30年代には「公共性の制約のない私的土地所有権」を実現した¹⁶⁾。その後規制を強化しようとする動きはあったものの、原則的に開発自由、という考え方で農林地の転用を促進したため、公共目的のための規制には一定の基準を満たした場合には補償しなければ公平が保たれないのが現状である。以下、項を改めてわが国の新憲法下における土地利用規制と損失補償について「公用制限」を中心にみることにする。

註

2) 寺尾美子・高橋一修「アメリカにおける土地利用規制と損失補償」『環境研究』64, 1987, pp37

3) 具体例としては、1804年のフランス民法典（ナポレオン法典）に「所有権は、物について、法律または規則によって禁止される使用をしないかぎり、もっとも絶対的な方法で、物を享受したり処分したりする権利」（544条）、「いかなる者も、公益を原因とし、正当かつ事前の補償によるばあいであれば、その所有権を譲渡することを強制されない」（545条）（藤塚昭次『土地所有権と現代—歴史からの展望』日本放送出版協会, 1974, pp55）という規定があるほか、1888年のドイツ民法第一草案には土地所有権の絶対性と自由が規定され、イエーリングやギールケの批判を受けた（同書p118）。また、1896年のドイツ民

法も「所有権を、純然たる私権および財産権として、個人の排他的権利範囲にいられてしまった」といわれる(同書p119)。

4) 高原賢治『財産権と損失補償』有斐閣, 1978, pp2-7

5) 高原の強調する意味での社会的側面は、土地所有権の場合、地主の借家人に対する優越性といった問題に相当するであろう。これについては土地所有権の絶対性のもたらす問題と呼び、外部性を内部化しないような土地利用を土地所有の自由性のもたらす問題と呼んで区別すべきである、との議論がある。水本 浩「土地所有権思想の変遷」『ジュリスト』476, 1971, pp89

6) 「人間の生活の全領域はすでに先人によってその峯も谷もきわめられ、何から何まで手当て済みであるかのように思う人もある。イーヴリンの述べているところによれば『賢いソロモン王は木と木との距離までさだめる勅令を出した。ローマの奉行は、人は何回まで隣人の土地に立ち入るべきかを規定した。』」Thoreau, Henry David: *Walden, or Life in the Woods*, 1854. 邦訳「森の生活」(神吉三郎訳, 岩波文庫, 1979, pp26)。

7) 我妻 栄『物権法』岩波書店, 1952, pp184-198

8) 成田によれば、民223 概要: 「土地の所有者は隣地の所有者と共同の費用負担で界標を設置できる」、民224 概要: 「界標の設置及び保存の費用は相隣者平分で負担する」などはこの典型である。成田 博「外部経済の法律による内部化」『昭和59年度「環境科学」研究報告: 環境の理念と保全手法(第2分冊)』(森島昭夫編) 1985, pp66

9) 阿部泰隆『国家補償法』有斐閣, 1988, pp271

10) 今日のわが国における警察規制の例としては、宅地造成規制法8条、地すべり等防止法18条、建築基準法9条、10条、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律7条、消防法29条1項、2項などがある(小高「土地利用規制と損失補償をめぐって」『環境研究』49, 1984, pp52)。

11) 寺尾美子・高橋一修「アメリカにおける土地利用規制と損失補償」『環境研究』64, 1987, pp43

12) Petricios, N.N(ed): *International Handbook on Land Use Planning*, Greenwood, 1986, pp505

13) 寺尾・高橋「前掲論文」, pp43-45。また、わが国においても「かつては公害行政も警察の一種であり、建築行政も建築警察で、衛生行政も衛生警察ということで、出発点は皆警察行政であったわけであるが、今日ではもっと積極的な意味をもった行政として展開しつ

つある」といわれる。磯部 力「土地利用規制と損失補償－行政法学の視点から」『環境研究』64, 1987, pp70を参照のこと。

14) 水本 浩「前掲論文」, pp90。なお、3章の[2]節にみるように、権利意識の低さとともに、当時政策によって確保される必要のあった「公益」の内容は今日よりもはるかに、社会のある構成員にとつての subsistence minimumにかかわるものであったことが、所有権の制限され易かったもう1つの理由であったと考えられる。

15) 水本 浩「前掲論文」, pp90-93。なお、ワイマール憲法については註18)を参照のこと。

16) 梶井 功・利谷信義<対談>「土地問題を考える－経済学と法学の視点から」『法律時報』59-11, 1987, pp8-9

1-2 公用制限と損失補償

1-2-1 憲法上の根拠¹⁷⁾

日本国憲法第29条は次のように規定している¹⁸⁾。

第29条 【財産権】

- 1 財産権は、これを侵してはならない。
- 2 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。
- 3 私有財産の内容は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

解釈には諸説あるが、第1項は具体的な財産の不可侵および、私有財産制の保障の規定であるとされる。第2項についてはこれを第3項と独立したものみなして、公共の福祉に適合するような法的規制は補償を要しないとの説もあるけれども、第2項と第3項はワンセットになっており、公共の福祉に適合する規制でも補償を要するものもあるとの解釈もある。これらの解釈の当否は「公共の福祉」の具体的内容に依るのであり、ここで詳しくは立ち入らないが、財産権には社会的制約が存在するけれども、補償を要する場合と要しない場合とがある、と解釈する点では共通している。

第3項にいう「公共のために用ひる」ことの内容には、公用収用のみならず公用制限も含まれるとされる。したがってここでいう「補償」とは公用収用の場合は買取を行った財

産への対価、公用制限の場合には損失補償を意味する。

第3項を、立法者はプログラム規定と考え、具体的な補償規定は公用収用や公用制限を定める個々の法律に規定すべきであるとしていた。そこで個々の立法をみると「政治的な要求が非常に強いために」、社会的制約の範囲内であっても「損失補償規定をおいてきている例は相当ある」¹⁹⁾という状況にあり、補償規定をおく基準はまちまちであった。なお、わが国の補償規定は、いわゆる通損補償で、「…よって通常生ずべき損失を補償する」としているのにとどまるのが一般的で、その具体的な内容は結局は裁判所が決定することになり、立法者に差し戻すべき場合は少ない²⁰⁾。その後、1968年に、補償規定がなくても上の第3項に基づいて直接補償を請求補償できるという解釈が判例上確定したため、個々の法律において必ずしも補償の規定をおく必要がなくなっている²¹⁾。なお、次章に述べる森林法の保安林損失補償条項は、新憲法下の公用制限に対する損失補償としては初めての明文規定であった。表[2-1]に各種法律に基づく土地利用規制にかかわる損失補償規定一覧を、表[2-2]にこのうち環境保全を主要な目的とする法律に基づく土地利用規制と損失補償（買取りを含む）規定の有無を示す。

表(四) 土地利用規制と損失補償の概要一覧

	根 拠 法	規 制 内 容	補償等規定の有無
国土の開発・保全に関するもの	国土利用計画法	規制区域の土地に関する権利移転等について地価抑制の面からの許可制 (国土利用14・16)	権利者が不許可処分を受けたとき賠償に對し土地に関する権利の買取請求 (同19)
	首都圏整備法、首都圏工業等制限法	既成市街地への産業・人口の過度集中の防止のため工場・大字等の増設の禁止 (首都圏27、首都圏制限4)	無
	近畿圏整備法、近畿圏工場等制限法、都市計画法	同上(近畿圏15、近畿圏制限4) 市街化区域、市街化調整区域における開発行為の許可制(都計7・29・42・43)	無
	都市計画法 建築基準法	用途地域 第1種住居専用地域、第2種住居専用地域 住居地域、近郊商業地域、商業地域 準工業地域、工業地域、工業専用地域 (都計81①、建基48) 特別用途地区 特別工業地区、文教地区等 高度地区・高度利用地区 特定街区 防火地域・準防火地域 美観地区 (都計81②③、建基48・49・58-68)	無
自然環境・緑地・景観名勝保護のためのもの	都市計画法	景観地区(都計81⑦・58)	無
	古都保存法	特別保存地区内での一定行為の許可制 (古都保存8) 歴史的風土保存区域内での一定行為の届出義務 (同7)	不許可に對する通損補償 (同9) 買取請求(同11) 無
	森林法	保安林における一定行為の許可制 (森林25・34)	通損補償(同25)
	文化財保護法	文化庁長官の定める地域での一定行為の制限 (文化財45) 重要文化財の現状変更に対する許可制 (同43) 伝統的建造物群保存地区につき条例で定める規制(同83の3)	通損補償(同45Ⅱ) 不許可、拒否に對する通損補償 (同43Ⅴ) 無
	京都国際文化観光都市建設法	文化観光保存地区における一定行為の許可制 (京観3)	通損補償(同3)
	自然環境保全法	自然環境保全地域における特別地区、野生動物植物保護地区および河中特別地区での一定行為の許可制 (環境保全25Ⅱ・26Ⅲ⑤・27Ⅲ) 普通地域で一定行為を行なう旨の届出に對してとられた処分 (同28Ⅱ)	不許可、拒否に對する通損補償 (同33) 通損補償(同33)
	自然公園法	特別地域、特別保護地区、河中公園地区における一定行為の許可制(自然17・18) 普通地域における届出に對する処分 (同20Ⅱ)	不許可、拒否に對する通損補償 (同3・35) 通損補償(同35)
	鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律	特別保護地区における行為制限 (鳥獣保護8の2)	通損補償 (同10の2)

災害防止のためのもの	地すべり等防止法	地下水の増加、又は降雪を阻害する行為等の許可制(地すべり10)	許可を受けた者が一定の措置をたぐられた場合過罰措置(同21)
	宅地造成等規制法	宅地造成工事規制区域における工事の許可制(宅地造成8)	無
	道路法	沿道区域内の土地に対する危険防止装置(道44)	無
	高速自動車国道法	特別沿道区域における建築物等の禁止(高速14)	過罰措置(同15) 買取請求(同14)
	航空法	公共飛行場の進入・移転・水平表面の上に出る建造物等の禁止(航空49)	過罰措置(同29Ⅲ) 買取請求(同29Ⅳ)
	消防法	延焼防止等のための土地使用禁止(消防29)	時価による損失補償(同29Ⅱ)
	砂防法	指定土地における一定行為の禁止(砂防4)	無、ただし地価その他の公課を減免しうる(同11)
	河川法	河川区域内の占用・土石等の採取・工作物の新築等および開さくについて許可制(河24-27) 河川保全区域における一定行為の許可制(同56) 河川予定地における一定行為の許可制(同57)	無、ただし許可を受けた者が特別の事由で取り消された場合等のとき過損補償(同76)
	河川法	洪水時における緊急措置(同22)	過損補償(22Ⅲ)
	海岸法	海岸保全区域における一定行為の許可制(海岸8)	無、ただし許可を受けた者が一定の措置を命じられた場合、過損補償(同42Ⅲ)
都市整備事業の円滑化をはかるためのもの	都市計画法	開発許可を受けた開発区域内の土地が工事を完了公費ならまでの建築等の制限(都市37) 開発許可を受けた土地以外の土地における建築等の制限(同43) 市街地開発事業等予定区域内における建築等の許可制(同52の2) 都市計画施設の区域または市街地開発事業の施行区域内の建築の許可制(同53) 施工予定者が定められている都市計画施設の区域等における一定行為の許可制(同57の3・52の2) 都市計画事業認可等の公告後、事業地内での一定行為の許可制(同65)	無 無 買取請求(同52の4) 買取請求(同56) 買取請求(同57の3・52の2) 収用手段が保留されている所有地の買取請求(同68)
	土地区画整理法	土地区画整理事業施行地区内における事業施行障害となる建築等の許可制(区画整理76)	無
	都市再開発法	市街地再開発促進法区域内で建築基準法59条1項1号所定の建築をする場合の許可制(都関7の4)	不許可のため土地の利用に著しい支障をきたすとき買取請求(同7の6)
	大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法	土地区画整理促進法区域内における一定行為の許可制(宅地供給7) 住宅地区整備促進法区域内における一定行為の許可制(同26) 住宅地区整備事業認可公告後事業の障害とならるおそれある一定行為の許可制(同67)	不許可のため土地の利用に著しい支障をきたすとき買取請求(同8Ⅲ) 同上(同27・8) 無
	交通業務市街地の整備に関する法律	交通業務地区内における一定行為の許可制(交通市街5)	無
	住宅地区改良法	住宅地区改良事業認可告示後の一定行為の許可制(住改9)	無

出所：小高 翔「土地利用規制と損失補償をめぐって」、環境研究49,1988, pp.49-53
に追加

表[2-2] 自然保護等のための規制にともなう救済措置概要

[illegible]

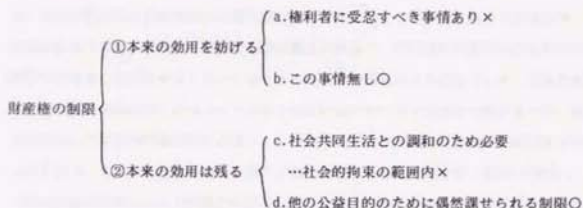
(環境庁編・自然環境保全法の解説93頁)

1-2-2 損失補償の要否²²⁾

一般に、損失補償は「適法な公権力の行使によって加えられた財産上の特別の犠牲 (besonderes Opfer) に対し、全体的な公平負担の見地からこれを調整するための財産的補償」と定義されることからわかるように、その根拠は財産権の保障と公平の原則である。最近はこのに加えて生活権補償の観点も加味する考え方がある²³⁾。

損失補償の要否については種々の考え方が提起されている。侵害が一般的 (不特定多数の者に及ぶ) であるか、個別的 (特定範囲の者にのみ及ぶ) かという形式的基準と、侵害が本質的な程度に至っているか、財産権内在的な制約の範囲内にとどまっているかという実質的な基準の2つについて客観的・合理的に判断して決める、というのが通説であったが、このうち形式的基準は有用性に乏しいため、実質的な区別の具体化が問題となる。ここで、具体化が必要なのは、抽象的な「内在的制約」論のみでは先に触れた戦時統制のような公権力の乱用を招くおそれがあるからである。

さて、この実質的な基準としては、財産権の「本来の効用」を妨げるか否かによって区別する今村説が有力であるとして、阿部は次のように図式化している (○は要補償、×は無補償)。



ここで、「本来の効用」とは、例えば土地利用の場合、所有者が従来からその場所で林地として利用してきたのであれば、林地としての利用からえられる効用を意味する。したがって、この場合「①本来の効用を妨げる」というのは、林業生産に支障を及ぼすような規制などがあてはまり、「②本来の効用は残る」というのは、林地転用規制などがあてはまることになる。

c.の例としては都市計画法に定める用途地域制度があり、無秩序な土地利用から生ずる住工混在などの防止により、その土地の利用効率を高める²⁴⁾ことと、相互に制限しあって相互の利益になるという相隣関係の思考、および制限が軽微で、相当に自由な利用ができる点から、補償は不要である。一方、d.としては重要文化財の保護や自然保護のための宅地開発規制などが該当するが、自然公園法による山奥の採石の制限などは該当するかどうか微妙であるとしている。

警察制限と公用制限という区別は行政目的による区分であるが、阿部によれば実質的基準説を具体化する説明である。「あくまでも本質的に消極的な、現在ある公共の安全秩序を守るための」警察制限とは異なり、公用制限は「より積極的な秩序をつくり上げるとか、開発整備していく」という公共目的のために課される制限であるとされる²⁵⁾。

警察制限は①の場合であっても補償を要しないとされるが、「本質的な制限」には補償が必要との反論がある。また、逆に、公用制限であっても軽微なものは社会的に受忍すべきとされる。

公用制限について小高²⁶⁾は、これをさらに「負担制限」「用途地域制」「保全地区制」の3つに分類している。負担制限は、現行の公共事業や公共施設管理上の安全の確保、あるいは将来行われる公共事業の円滑な遂行の確保を目的として課せられる公用制限で、河川保全区域（河川法54条）、都市計画法53条などがあり、財産権に内在する社会的制約の範囲であるとして補償を要しないものとされる点で警察制限と共通している。用途地域制は先に今村の分類の②c.の例として挙げた都市計画法8条1項に定める制度であって、規制の根拠としては相隣関係の思考が強いとしている。保全地区制は用途地域と同様なゾーニング手法で、自然公園法第10条、17条などにその例をみることができ（表[2-2]参照）、「一定の財産権行使について行政の許可制の下におき、許可を得ることができないとき、あるいは許可に条件が付せられていたために損失を受けたときに通損補償を定めているのが通例」である。これらは現状凍結型規制なので②に属することになり、後にみるように判例のほとんどは補償不要、すなわち②c.に属するとしている。

このように、損失補償の一般的な要否は非常に複雑な議論なので、具体例をみとうえてもう一度検討したい。ただ、ここでいえるのは、損失補償の要否を判断するファクターとして、ア、消極的な規制か積極的な規制か、イ、従来利用の継続の強制か従来利用の否定

の強制か、ウ、相關関係の思考が適用できるか否か、エ、所有者自身にとっても利益となる規制であるかどうか、などがあり、これらが複雑に絡み合っているということである。以下、土地利用規制に伴う損失補償の制度的な類型について整理した上で、具体的な判例をみていこう。

1-2-3 損失補償の類型²⁷³

土地利用規制に伴う損失補償の多くは、先にみたようにいわゆる通損補償をするとして定めるところにとどまり、それぞれの補償の範囲、要件等は不明確である。そこでとりあえず、権利制限を課す公権力の行使の態様により損失補償を分類すると以下のようになる。

- ①指定補償：一定財産の利用制限が課せられることとなる指定行為による損失に対して行う補償（森林法35条—保安林指定に伴う損失補償）
- ②不作為補償：私人に対して一定の不作為義務が課せられている場合に、当該不作為により生じた損失に対して行う補償（文化財保護法45条2項、81条2項）
- ③不許可補償：私人が行う一定の行為を行政庁の許可制の下におき、私人の許可申請に対して不許可処分が行われたときに、当該不許可処分により生じた損失に対して行う補償。通損補償の中で最も多い補償類型。（自然環境保全法33条1項、自然公園法35条1項、古都保存法9条1項など）
- ④付款補償：私人が行う一定の行為を行政庁の許可にかからしめている場合で、許可に条件その他の付款が付せられることにより生じた損失に対して行う補償。（自然環境保全法33条1項など）
- ⑤下命補償：私人に対して一定の行為を行うことを命じた場合に、これによって生じた損失に対して行う補償。（自然環境保全法33条5項など）
- ⑥受忍補償：私人に対して行政庁の行う行為を受忍することを求めた場合に、これにより生じた損失に対して行う補償。（文化財保護法41条、52条1項など）

このほか、明文規定を設けていない場合、所有者は憲法に基づいて直接補償を請求できるのは前にみたとおりである。

このように種々のかたちで多くの規定があるにもかかわらず、現実には補償が行われる事

例はほとんどなく、「この種の補償がなされているものとしては、森林法が定める保安林指定に伴う損失補償を除き見当たらないといってよい」²⁸⁾といわれる。なお、森林法は形式上指定補償であるけれども、実際には3章[2]にみるように立木が伐期に達した時点で初めて補償が開始されるので運用上は不許可補償に近い。

1-2-4 判例にみる土地利用にかかわる公用制限と損失補償

主要な判例を表[2-3]に示す。このうち少なくとも自然公園法関係は、この表に挙げられているものでほぼ全てである。このように判例が少ない理由として宇賀はそもそも不許可処分自身がきわめて少ないということを指摘している。さらに不許可処分の少ない原因について宇賀は、「申請受理前の行政指導が有効に機能していること、私権との調整が困難な場合買い上げ制度も用意されていることにもよるが、…自然公園法35条の損失補償の要件、内容が不明確であり、十分な予算要求ができないため、不許可にした場合の補償請求をおそれて、不許可とすべき場合でも許可してしまったり、場合によっては地区指定すらためらうような運用がなされがち」であるからであるとしている²⁹⁾。

表から明らかなように、補償を認めたケースは皆無であるが、補償を却下した理由はさまざまであり内容的な検討が必要である。以下、表の番号にしたがってやや詳しくみていくことにする。

参考判例から先に簡単に述べておく。Aは、農地法20条に定める農地の賃貸借の解約等の制限規定が、小作人の立場を保護するという民主化目的に基づく規定であって、憲法29条2項にいう「公共の福祉」にかなうので合憲としたものである。土地利用の外部性の内部化を目的とした規制事例ではなく、土地所有権の自由性を制限する事例としてとりあげた。なお、本章1-1の註5)を参照されたい。また、Bは、損失補償を直接求めた判例ではなく、補償規定をもたない法令の合憲性が争われ、規定がない場合でも憲法29条に基づき直接補償請求ができるので合憲、とした判例である。なお、本章1-2-1を参照されたい。以下、個々の判例について述べる。

表[2-3] 土地利用の公用制限と損失補償に関する主要な判例

判決年月日	補償の要否	概要
①最判S38.6.26[刑集17-5:p521]	否	従来耕作利用否定の条例は合憲。警察制限
②最判S50.3.13[判時771:p31]	—	風致地区内の補償規定欠く条例は合憲
③津地判S52.3.11[訟月23-3:p516]	否	文保法史蹟名勝探石不許可。期待利益無
④岡山地判S53.3.8[訟月24-3:p629]	—	自公法10,17条の指定無補償は合憲
⑤広島高判S55.10.21[訟月27-1:p185]	—	自公法10,17条の指定無補償は合憲
⑥東京地判S57.5.31[判時1047:p73]	否	自公法特地探石不許可。地価不低落
⑦東京地判S60.1.30[行裁例集36-1:p42]	—	自公法不許可補償の憲法直接請求否定
⑧東京高判S60.8.28[判時1177:p49]	—	自公法不許可補償の憲法直接請求否定
⑨東京地判S61.3.17[判時1191:p68]	否	自公法特地探石不許可。内在的制約
⑩秋田地判S62.5.11[訟月34-1:p41]	否	自公法特地立木伐採不許可
⑪最判S62.9.22[判例集未登載]	—	自公法不許可補償の憲法直接請求否定
⑫東京高判S63.4.20[行裁例集39-4:p281]	否	自公法特地探石不許可。内在的制約

[関連判例]

- A 最判S35.2.10[民集14-137] 否 民主化目的の農地法20条は合憲。公共福祉)
 B 最判S43.11.27[刑集22-12:p1402] 憲法に基づく直接補償請求を認む。本稿1-2-1参照

注：「文保法」は文化財保護法、「自公法」は自然公園法、「特地」は特別地域。
 「刑集22-12:p1402」は刑集22巻12号1402頁
 をそれぞれ意味する。

メモ

- ①奈良県ため池条例
 ②札幌：風致地区内建築等規制条例
 ③京都：文化財保護法史蹟名勝
 ④⑤岡山：水ノ山、後山、那岐山国定公園および同特別地域（一審、控訴審）
 ⑥小豆島：瀬戸内海国立公園特別地域
 ⑦⑧⑨南伊豆：富士箱根伊豆国立公園特別地域（一審、控訴審、上告審）
 ⑩⑪室生赤目青山国定公園（一審、控訴審）
 ⑫島海国定公園特別地域
 B 仙台：河川付近地制限令

①は警察制限に関する例である。「奈良県ため池条例」に関する判決で、「災害を防止し公共の福祉を保持する上に社会生活上やむを得ない」制限（つまり先にみた警察制限）については誰もが財産権行使の制限を受忍すべきであり、憲法29条3項の損失補償は不要であるとして、以前から長年ため池の「堤とう」で耕作を行ってきた被告の耕作を禁止した県条例を合憲としたものである³²⁰。

②はBの河川付近地制限令に関する最高裁判決をうけて、補償規定を欠く条例を手続上合憲としたもので、都市計画法に定める風致地区規制が補償の対象となるべきかどうかは争われていない。この点について成田は、後にみる自然公園法の不許可補償規定との対比を考えれば、一般に都市計画法の用途地域規制は補償不要であるとの議論が、風致地区についてはアブリオリにいえないけれども、自然公園法の規制よりも規制の程度が小さいので補償不要である、としている³²¹。一般に、風致地区は自然公園法の特別地区などと異なり、都市緑地的な性格が強いから、「所有者自身が規制を受け入れることによって、自分の財産の価値を高めている」³²²ことも一因であろう。ただ、この議論はアメリカやヨーロッパのようにある程度所有規模が大きく、所有者が、所有地の一部を規制されても、残りの所有地の地価上昇によって自然に償われるという関係を前提として成り立つもので、わが国のような都市近郊の零細所有者がわずかな所有山林の転用を規制された場合、単に周辺の土地所有者の財産価値を高めているにすぎないケースも当然あるはずであるから、具体的な事例に即して判断すべきであると考えられる。

③は、戦前の史蹟名勝天然記念物保護法により史蹟名勝に指定されていた山林において（1950年文化財保護法の施行により史蹟名勝の指定とみなされた）、すでに2回にわたり知事の森林開墾の許可を得て採石を行っていた石材業者が、1951年に行った許可申請において、不許可となったため、直接憲法に基づき補償請求したのに対し、従前から行われていた石材業経営の規制は土地所有権に対する重大な制約であり公共の利益のために特別の負担を課しているので補償が必要である、としながらも、本件土地からの採石の採算を考えると実際の損失は軽微だという理由から、結局補償不要としたものである³²³。

④と⑤は、自然公園法が、10条の国立公園、国定公園の地域指定、および17条の特別地域の地域指定そのものには補償を要せず、地域指定後に規制される行為の許可申請が却下

された場合にのみ補償するとしていること、すなわち 1-2-3 でみた、指定補償でなく不許可補償となっていることは合憲である、とした判決である³⁴⁾。

⑦⑧⑨は、既に自然公園法の特別地域に指定されていた土地を取得した会社が建物建設の不許可に対し、一旦環境庁長官に補償請求するという法35条2項の手続をとらず、直接憲法に基づく補償を請求したのに対し、補償手続が定められている場合にはこれに従うべきとして却下した判決である³⁵⁾。

⑩は、自然公園法の損失補償の要否について初めて手続論ではなく内容的に踏み込んだ判決である。1919年に旧森林法により風致保安林に指定された後、1938年に旧国立公園法により特別地域に指定された山林の所有者が、従来は一部を薪炭利用し、残りを天然林としていたところ、高度経済成長期に庭石の需要が高まったため、名石の多い同山林での転石採取の許可申請を行い、不許可となった。⑦⑧⑨とは異なり、本件では法35条の手続に従い補償請求を行ったが却下されたため、訴訟を起こしたものである。これに対し、判決は、

- a. 自然公園法に基づく制限の態様いかんによっては当該財産権の本質的侵害となることもあるため、「同法に定める全ての利用行為の制限を全て所有権の内在的制約とし、土地所有者はこれを受忍すべき義務があるとするは相当でない」。
- b. 「当該財産権の効用とは無関係に偶然に課される制限である」ことを否定しがたいので、従来の利用方法に変更がない場合でもだからといって補償を要しないとはいえない。
- c. 「通常生ずべき損失」としては地価低落説を採る。
- d. 申請された利用行為が法の趣旨・目的に社会通念上著しく反する場合は、「申請権の乱用」であり、損失補償の請求権はない。
- e. 本件は、a.～c.にかかわらず、具体的に不許可決定による地価低落の証拠がない。しかも、本件の場合採石が生態系に及ぼす影響と災害発生危険は重大なので、d.に当たるともいえるので補償を必要としない。

とした³⁶⁾。

⑩⑪の事案は、⑤とほぼ同様である。造林業者の所有し、一部薪炭林として利用していた土地が1970年に国定公園第3種特別地域に指定された。その後、採石によって利益があることが判明し、1975年に許可申請がなされたが、同年却下。⑤と同様自然公園法35条に基づいて造林業者は損失補償請求を行った。これに対し、一審判決⑩は、

a. 国土の開発と自然の保護との調和が要請されている今日、自然公園の風致・景観の保護は高い公共性をもつ。公共の福祉による財産権の制限は財産権に内在する社会的制約の具体化にすぎず、補償を要しないから、この目的のために「必要でかつ合理的な範囲内での制限」は補償を要しない。

b. 本件では、「すぐれた風致及び景観をもつものとして存在し、利用されてきた」ことこそ、当該財産権本来の性質である。所有者は造林業者であり、採石はその営業のために必要ではない。

c. 「通常生ずべき損失」としては実損補償説をとる。すなわち「自然公園として指定される以前の当該土地の用途と連続性を有しあるいはその従前の用途からみて予測することが可能であるような当該土地の利用行為を制限されたことによって生ずる損失、当該利用行為に基づく現状の変更が、その土地が自然公園として指定されている趣旨と調和させることが技術的に可能な程度にとどまるものであるにもかかわらず、その利用行為を制限されたことによって生ずる損失、その他離作料、物権移転費等予期しない出費を現実に残像なくされた場合におけるその積極的かつ現実的な出費による損失等」を指すものとする。

d. 本件の場合採石が生態系に及ぼす影響と災害発生危険は重大で、b.の事情を考え併せると、本件はa.の「必要でかつ合理的な範囲内の制限」にあたるので補償を要しない。

とした。なお、⑤のd.e.に相当する権利乱用については言及していない³⁷⁾。また、二審判決⑪は、以下のように土地所有者にとってより厳しい判断を高裁レベルで示したものと見て注目されている。

a. 自然公園法による特別地域の指定は、特定の行為に許可が必要であるということにとどまらず、指定の趣旨に反する利用は許可されず、これにかかわる許可申請は申請権の乱用である。

b. 本件の場合採石が生態系に及ぼす影響と災害発生危険は重大で、a.にいう指定の趣旨

に反する使用、収益行為であるから、補償を要しない²⁸⁾。

1-2-5 小括

1-2-2 で触れた「本来の効用」や「本質的制限」といった補償の要否の判断基準の意味内容を明確にすべく実例をみてきたが、このように判例が少ないこともあって、いまだ法学上の定説は存在しない。科学的・合理的な根拠のある警察制限については補償しない、という①の判例は一見分かりやすいけれども、従来から生業として行われてきた耕作までもも無補償で否定することには異論が多い²⁹⁾。公用制限と従来の生業的な利用との関係については、③に例をみるのみであるが、採石業者の採石利用の生業的性質を認めつつも、許可申請の対象となった採石の採算性が低いことを理由に補償を認めなかったため、本来こうしたケースでどの程度まで補償をなすべきかは判示されなかった。

その一方で、1970年代以降、社会全体の所得水準の上昇を背景として自然環境保全を目的とする土地利用規制の必要性、「公共性」が増大したのであるから、従来の・生業的でない利用が規制法の趣旨に反する場合は、行政は無補償で不許可処分することができるというのが判例の流れになっている。この理屈も一見もっともであるが、⑩⑪の事例などは、規制の綱がかかる1970年以前は自由に採石が行い得たのであり、従来実際に利用が行われていなかったからといって、規制を無補償ですというのは、公用制限の警察制限化といってもよいのではないだろうか。

こうした判例において考慮される因子とその重みづけによって法令上の損失補償規定の有無を巧みに説明した阿部の整理を表[2-4]に示す。規制の目的・根拠および規制の強さによって試行的に点数づけを行った表[2-4]において、法に補償規定が明記されるか否かのボーダーラインは合計点が+8点前後になっている。

点数制による価値の要否の判定基準 (表[2-4])

以下に示す点の合計を「合計」

① 規制の目的・根拠

② 都市計画法 ③ 国土利用計画法 ④ 環境基本法

⑤ 自然公園法 ⑥ 文化財保護法 ⑦ 国土利用計画法

⑧ 都市計画法 ⑨ 国土利用計画法 ⑩ 環境基本法

⑪ 都市計画法 ⑫ 国土利用計画法

⑬ 都市計画法 ⑭ 国土利用計画法

⑮ 都市計画法 ⑯ 国土利用計画法

⑰ 都市計画法 ⑱ 国土利用計画法

⑲ 都市計画法 ⑳ 国土利用計画法

㉑ 都市計画法 ㉒ 国土利用計画法

㉓ 都市計画法 ㉔ 国土利用計画法

㉕ 都市計画法 ㉖ 国土利用計画法

㉗ 都市計画法 ㉘ 国土利用計画法

㉙ 都市計画法 ㉚ 国土利用計画法

㉛ 都市計画法 ㉜ 国土利用計画法

㉝ 都市計画法 ㉞ 国土利用計画法

㉟ 都市計画法 ㊱ 国土利用計画法

㊲ 都市計画法 ㊳ 国土利用計画法

㊴ 都市計画法 ㊵ 国土利用計画法

㊶ 都市計画法 ㊷ 国土利用計画法

㊸ 都市計画法 ㊹ 国土利用計画法

㊺ 都市計画法 ㊻ 国土利用計画法

㊼ 都市計画法 ㊽ 国土利用計画法

㊾ 都市計画法 ㊿ 国土利用計画法

㋀ 都市計画法 ㋁ 国土利用計画法

㋂ 都市計画法 ㋃ 国土利用計画法

㋄ 都市計画法 ㋅ 国土利用計画法

㋆ 都市計画法 ㋇ 国土利用計画法

㋈ 都市計画法 ㋉ 国土利用計画法

㋊ 都市計画法 ㋋ 国土利用計画法

㋌ 都市計画法 ㋍ 国土利用計画法

㋎ 都市計画法 ㋏ 国土利用計画法

㋐ 都市計画法 ㋑ 国土利用計画法

㋒ 都市計画法 ㋓ 国土利用計画法

㋔ 都市計画法 ㋕ 国土利用計画法

㋖ 都市計画法 ㋗ 国土利用計画法

㋘ 都市計画法 ㋙ 国土利用計画法

㋚ 都市計画法 ㋛ 国土利用計画法

㋜ 都市計画法 ㋝ 国土利用計画法

㋞ 都市計画法 ㋟ 国土利用計画法

㋠ 都市計画法 ㋡ 国土利用計画法

㋢ 都市計画法 ㋣ 国土利用計画法

㋤ 都市計画法 ㋥ 国土利用計画法

㋦ 都市計画法 ㋧ 国土利用計画法

㋨ 都市計画法 ㋩ 国土利用計画法

㋪ 都市計画法 ㋫ 国土利用計画法

㋬ 都市計画法 ㋭ 国土利用計画法

㋮ 都市計画法 ㋯ 国土利用計画法

㋰ 都市計画法 ㋱ 国土利用計画法

㋲ 都市計画法 ㋳ 国土利用計画法

㋴ 都市計画法 ㋵ 国土利用計画法

㋶ 都市計画法 ㋷ 国土利用計画法

㋸ 都市計画法 ㋹ 国土利用計画法

㋺ 都市計画法 ㋻ 国土利用計画法

㋼ 都市計画法 ㋽ 国土利用計画法

㋾ 都市計画法 ㋿ 国土利用計画法

㊀ 都市計画法 ㊁ 国土利用計画法

㊂ 都市計画法 ㊃ 国土利用計画法

㊄ 都市計画法 ㊅ 国土利用計画法

㊆ 都市計画法 ㊇ 国土利用計画法

㊈ 都市計画法 ㊉ 国土利用計画法

㊊ 都市計画法 ㊋ 国土利用計画法

㊌ 都市計画法 ㊍ 国土利用計画法

㊎ 都市計画法 ㊏ 国土利用計画法

㊐ 都市計画法 ㊑ 国土利用計画法

㊒ 都市計画法 ㊓ 国土利用計画法

㊔ 都市計画法 ㊕ 国土利用計画法

㊖ 都市計画法 ㊗ 国土利用計画法

㊘ 都市計画法 ㊙ 国土利用計画法

㊚ 都市計画法 ㊛ 国土利用計画法

㊜ 都市計画法 ㊝ 国土利用計画法

㊞ 都市計画法 ㊟ 国土利用計画法

㊿ 都市計画法 ㊱ 国土利用計画法

㊲ 都市計画法 ㊳ 国土利用計画法

㊴ 都市計画法 ㊵ 国土利用計画法

㊶ 都市計画法 ㊷ 国土利用計画法

実 例	規制の目的・根拠	規制の程度	地域的な 影響の 有無	合計
風致・景観地区	⑤ +3	㉑ +1	無	+4
市街化調整区域	① +3	㉑ +3	無	+6
用途地域	③ 0	㉑ +3	無	+3
都市計画制限	⑥ +5	㉑ +4	無	+9
自然公園	① +3	㉑ +3	有	+6
古都保存	⑦ +4	㉑ +4	有	+8
都市緑地保全	④+⑤+3	㉑ +5	有	+8
文化財保護	⑦ +4	㉑ +4	有	+8
航空法上の既存建築物の制限	⑧ +5	㉑ +5	有	+10
航空法上の将来建築物の制限	⑧ +5	㉑ +1	無	+6
航空法上の建築制限	⑧ -5	㉑ +5	無	0
河川自然土地利用制限	⑧ -5	㉑ +5	無	0
農地買収	⑧ +3	㉑ +7	有	+10
土地収用	⑧ +7	㉑ +7	有	+14
不衛生食品廃棄	① -7	㉑ +1	無	-6
食品検査廃棄	② -5	㉑ +1	無	-4
伝染病汚染建築物の破壊	①or②-5	㉑ +1	有	-4
破壊消滅（延焼せず）	⑧ +5	㉑ +7	有	+12
破壊消滅（延焼のみあり）	⑧ -5	㉑ +1	無	-4
航空機騒音防止特別地区	⑧ +6	㉑ +6	有	+12
航空機騒音防止地区（防音工事）	⑧ +6	㉑ +1	無	+7
保安上の指定	①or②+4	㉑と㉒の中間+5	有	+9
消防の3条命令	⑧ -5	㉑ +5	無	0
消防の距離制限	⑧ -5	㉑ +5	無	0

さて、このような判例の判断基準に対して、さまざまな批判が考えられる。まず、このように所有権の社会的制約が大きい判例は、行政実務上、かえって規制地域の新規指定に対する土地所有者の抵抗を増大させ、指定を困難にすると考えられる。阿部のいう「権力の竹光化」である¹⁷⁾。

また、「公共性」は制限自体を正当化するが、このことと補償の要否とは別問題、という議論がある。これは、事業損失についての損害賠償に共通する問題であり、次の2-1「公害問題の発生と受忍限度論」をみとうえて、[3]で触れてみたい。

さらに、補償の要否を「公共性」でなく、1-2-2で述べたそもそもの損失補償の根拠である「公平の原則」や「生活権補償」の観点から考えるべきであるとする、例えば自然公園特別地域の新規指定の場合、これによって利益をうけるのは周辺の普通地域やその隣接区域で観光の利用を業とする者やそうした地域の土地所有者であるかもしれないという点、判例では全く考慮されていないのは疑問である。生態系の破壊による影響が重大である、といっても、この重大さは明治初期の荒廃し、国土保全上非常に危険な状態にあった山林であればいざしらず、あくまでも相対的な重大さというべきであろう。したがって、科学的根拠がよほど堅固でなければ、無補償では公平さが保たれないことになる。また、科学的根拠があるとしても、少なくとも山林の利用が所有者の生活に係わるような場合には、警察規制に関する「ため池条例」判決でさえ補償すべきとの批判があることから考えても当然補償がなされるべきであろう。この問題については、阿部のようにわが国の「開発自由」原則が根本的な問題であり、西ドイツのような現状凍結型開発規制が都市・農村を問わず一貫している場合であれば問題ないと考えると分かりやすい¹⁸⁾。

さらに、公用制限が、自然環境保全という政策目的のための唯一の手段であるかどうか、他によりよい手段があるかどうかについて全く触れていないのも問題であろう。現実に買い上げ制度も機能している以上、買い上げを認められた所有者との公平をも考慮する必要があるのではないだろうか。

註

17) 白城 裕『保安林における財産権の制限と損失補償について：昭和48年度林野庁長期委託研修報告書（10）』pp4-15のサーベイを参考にした。

18) ちなみに諸外国の規定をみると、ワイマール憲法（1919）：「所有権は、憲法によって

保障される。その内容およびその限界は、法律によって明らかにされる」(153条1項)「所有権は義務を伴う。その行使は、同時に公共の福祉に役立つべきである」(153条3項)「…すべての者に人間たるに値する生活を保障する目的をもつ正義の原則…の限界内で、個人の経済的自由は、確保され」(151条1項)「土地所有者は、公共に対し、土地を開拓し利用する義務を負う。労力または資本を用いなくて生じた土地の価格の増加は、公共のために利用しなければならない」(155条3項)、ボン憲法(1949):「所有権および相続権は、保障される。内容と限界は、法律によって定められる」(14条1項)「所有権は義務を伴う。その行使は、同時に公共の福祉に役立つべきである」(14条2項)、イタリア憲法(1948):「財産は、公的または私的である。経済財は、国、団体または私人に属する」(42条1項)「私有財産は、法律によりみとめられ、保障される、法律は、私有財産の社会的機能を確保し、それをすべての人にとって近づき得るものにする目的で、その取得、共有の方法およびその制限を定める」(42条2項)などとなっている。

19) 林 修三「損失補償についての立法方針について」『環境研究』64, 1987, pp54-55

20) 阿部泰隆『国家補償法』有斐閣, 1988, pp267

21) 11月27日の河川付近地制限令の最高裁大法院判決: 刑集22巻12号1402頁

22) 阿部泰隆『前掲書』, pp269-270

23) 阿部泰隆『前掲書』, pp259-260

24) 都市計画行政のこの趣旨については、渡辺俊一「わが国都市計画制度の史的特徴」『都市問題研究』40-4, 1988, pp16に詳しい。

25) 磯部 力「土地利用規制と損失補償—行政法学の視点から」『環境研究』64, 1987, pp70

26) 小高 剛「土地利用規制と損失補償をめぐって」『環境研究』49, 1984, pp51-53

27) 小高 剛「前掲論文」, pp53-55

28) 小高 剛「前掲論文」, pp54

29) 宇賀克也「公用制限と損失補償(上)」『ジュリスト』944, 1989, pp120-121

30) 近藤昭三「公用制限と損失補償」『別冊ジュリスト』93, 1987, pp326-327、および室井力「奈良県ため池条例」『別冊ジュリスト』103, 1989, pp238-239など。なお、土地利用以外の財産権の警察制限の判例としては、「食品衛生法6条にもとづく食品添加物の指定の取消による損失は、商品自体に内在する社会的制約から生ずるものであるから、国は損失補償義務を負わない」とした「チクロ使用禁止国家賠償事件—審判決」(S52.6.27東京地判、

判時854)」がある。

31)成田頼明「風致地区内建築等規制条例による規制と補償請求」『別冊ジュリスト』103, 1989, pp18-19

32)Bradley, Gordon A. (ed) : Land Use and Forest Resources in a Changing Environment-The Urban/Forest Interface, Univ. of Washington Press, 1984, pp83-92 (Hagenstein, Perry R.: Economics and Land Allocation at the Urban/Forest Interface). 岡 裕泰の訳による。

33)西埜 章「損失補償手続の法定と直接憲法に基づく補償の適否」『別冊ジュリスト』103, 1989, pp222-223

34)戸松秀典「特別地域の指定と損失補償」『別冊ジュリスト』103, 1989, pp214-215

35)磯部 力「自然公園法の不許可補償規定と直接憲法に基づく損失補償請求」『別冊ジュリスト』103, 1989, pp212-213

36)藤村和夫「土地利用規制と損失補償—自然公園法に関する裁判例の紹介」『環境研究』64, 1987, pp79-86

37)同上

38)戸波江二「特別地域における土石採取の不許可と損失補償」『別冊ジュリスト』103, 1989, pp218-219。なお、④～⑫全体にわたり宇賀克也「公用制限と損失補償(上)」『ジュリスト』944, 1989, pp118-124、および、宇賀克也「公用制限と損失補償(下)」『ジュリスト』945, 1989, pp89-96

39)阿部泰隆『前掲書』, pp271

40)阿部泰隆『前掲書』, pp274。なお、緑地保全政策の現状については、宇都宮深志『緑の環境創造』清文社, 1986, pp306、および拙稿「都市近郊林保全問題の検討」『森林文化研究』8-1, 1987, pp85-92を参照のこと。

41)阿部泰隆『前掲書』, pp273-274

[2]環境権論の登場

土地利用の外部性が最も顕著に現れたのが公害・環境問題であるといつてよいだろう。古くから石炭を産業や家庭で利用していたイギリスではすでに13世紀には大気汚染が社会問題化していたというが¹⁾、公害問題が本格化するのには産業革命以後、すなわち近代初期以降であるといつてよいだろう。わが国でも、戦前の足尾銅毒事件を皮切りに、戦後の高度経済成長期には社会の構成員の生命や基本的財産を侵すような犯罪的な公害事件が続出するに至った。企業等によるこのような犯罪的な公害が社会的に指弾された1970年代以降、汚染物質のフローはある程度規制されるようになって、政策の課題は変化し、フローのレベルでは犯罪的とまではいえないものの確実に汚染物質のストックを増大させている種々の経済活動の規制や、積極的な環境の改善のための投資などにその重点を移しながら、その重要性をますます高めている。

「公害問題」から「環境問題」への転換と俗にいわれるこの変化は、こうした問題に対する法的な扱いを再検討させることになった。公害問題における被害者の人権の擁護といった誰の目にも明らかな目的のために精力的に展開された法理のみでは環境問題全体を処理しきれなくなってきたからである。ここで問題となるのは、よりよい環境便益の所有者は誰か、という問題であり、こうした論点の流れすべてが本稿でいう広義の「環境権」問題に関わってくる。本節では、公害問題および環境問題についての法的議論を狭義の「環境権」を中心にみていくことにする。

註

1) 野村好弘『公害・環境の法律』日本経済新聞社、1981, pp11-12

2-1 公害問題の発生と受忍限度論

損害賠償請求の根拠は民法709条の「故意又は過失ニ因リテ他人ノ権利ヲ侵害シタル者ハ之ニ因リテ生シタル損害ヲ賠償スル責ニ任ス」という規定である。この規定により損害賠償を請求するためには、原告側は

- a. 原因行為の違法性
- b. 原因者の故意または過失

c. 因果関係

d. (複数原因者の場合) 原因者間の責任分担割合

を示さねばならないとされる³¹⁾。

しかしながら、公害の被害者にとってこれらを示すのは難しい。公害関係法制が本格的に整備されるのは1970年代であり、近代初期には公害を発生させるような事業活動も合法的であったケースが多く、このため、損害賠償請求に当たって、まずa.の「違法性」がボトルネックとなった。これについては「信玄公旗掛松事件」(1919.3.3大審院判決)において、ある行為が社会観念上被害者において認容すべからざるものと一般に認められる程度を越えたときには、権利行使の適当な範囲にあるものとはいえず、不法行為になる、との法理論を大審院が述べ、具体的に法の条文上違法とならない行為についても、被害者にとって受忍限度をこえた侵害があったときには民事上は違法となる、との判断が初めて示された³²⁾。

1970年代前半の四大公害判決は、公害の被害者に対する損害賠償を認めただけでも、非可逆的な人間の健康、生命に関わる被害について損害賠償で対処するのはそもそも不可能であるとの認識が一般的になり、これをうけて、公害・環境訴訟において顕著な変化が現れる。その1つは、公害による被害が生じた後の損害賠償請求訴訟から公害被害の未然防止をはかるための差止請求訴訟への変化であり、もう1つは公有水面の埋め立て、高速自動車道や歩道橋の建設など公共事業に伴う公害や環境破壊に関して、そのもとになる行政処分の取消を求める訴訟が著しく増大したことである⁴¹⁾。

しかしながら、「広く差止めを認めると社会的に有用な事業活動に停廃をきたすおそれがないではない。差止めを認める場合には、損害賠償の場合にくらべて厳格な要件が要求されると解されるのは当然」⁴²⁾であるとされ、さらに「その活動の社会的価値及び必要性」「高度の公共性」があるとき、補償の請求は認められるが、差止は認められない⁴³⁾との説が有力となった。

ここでいう差止請求の厳格な要件としては、先の大審院判決の考え方が援用される。すなわち侵害行為の差止請求権を私法的救済手段として認めるための論理構成には、人格権説と不法行為差止請求権説とがあって、前者が後述する環境権をよりどころとするのにたいし、後者は「被害者が権利をもつか否かということ差止請求権の要件からはずし、差止によって保護されるべき利益が、社会生活上一般に受忍すべき限度(いわゆる受忍限度)を超えて侵害されているときに、差止請求が認められるとする」もので、受忍限度論と呼

ばれる⁷⁾。加害者側の利益との比較衡量を行うのが特徴である。

受忍限度とすべきかどうかにあたり考慮すべき要素としては、学説・判例上次のような諸点がある⁸⁾。

①被侵害利益の性質および程度

②地域性：例えば大都市内部での日照権は認められない

③被害者があらかじめ有した知識

④土地利用の先後関係、加害施設が既設か建設中か（差止の場合）

⑤加害活動の社会的価値および必要性

⑥被害者の特殊事情

⑦代替的手段の選択の余地

ここで、受忍限度に関する議論が前節に述べた公用制限の損失補償の場合と類似していることにわれわれは思い当たる。むろん、違法行為による（すなわち法律に基づく意図的な）財産権侵害についてなされる損失補償とは異なり、損害賠償は違法行為の事後的な調整制度である。しかし、例えば、新幹線騒音といった、後にみる事業損失（適法な事業の結果、被害が発生）の場合は不法行為の一種として賠償の問題とされてきたものの先にみた補償の論理も妥当するとされる⁹⁾、土地所有者にとってみれば加害や侵害行為が適法であろうと違法であろうと、また、公的部門による侵害であろうと、私人による加害であろうと、それに見合う代価が得られればよいのであるから、補償も賠償も同じである。この意味で、経済学的には補償と賠償を区別する意味がない。

損失補償の場合、いまの受忍限度を土地所有権の社会的制約と読みかえることができるだろう。すなわち、補償の要否は、前節にみたように、①公用制限（以下、規制という）によって侵害された土地所有者の利益の性質と程度、すなわち生業的な従来利用であるかどうか、重大な侵害であるかどうか、④所有者の土地取得と地域指定との先後関係、⑤規制の社会的必要性（「公共性」）などを考慮して判断されているといえる。なお、損失補償においては②の地域性、すなわち周辺地域との公平および、⑦代替的手段の選択の余地について考慮されていない点は先に批判した通りである。

「受忍限度」論は、その定義「通常の合理人ならば社会共同生活を営む上で当然甘受する

であろう限度」からごく自然に想起されるsubsistence minimaの意味とは異なるところに特徴と問題点がある。「考慮すべき要素」であげられている①はミニマムの意味と考えても矛盾しないし、②は地域によってミニマム水準が異なるという仮定はさほど受け入れがたくないからやはりミニマムの意味であると解釈できる。しかし、③④はミニマム水準とは無関係であるし、⑤にいたっては侵害者の利益という、やはり被害者側のミニマム水準とは全く関係のない要素を考慮している。

それでも、③④はまだ認められて良い。そもそも当該土地で「生活」することが元々認められなかったというケースもあるだろう。そういう土地に無理やり後から移住してきて、「生活」の水準の保障を要求する権利はないかもしれない。

しかし、⑤の要素により「受忍」する義務が、土地所有者に発生するとアブリアリにいいえるのだろうか。補償の項でも簡単に触れたように、公共性の大小と賠償ないし補償の要否は本来無関係であるはずである、との批判があり、これについては[3]節で改めて述べる。

このほかの批判としては「受忍限度とは『通常の合理人(ordinarily reasonable man)ならば社会共同生活を営む上で当然甘受するであろう限度』にほかならないから、これを裏がえしてみると、それは、人間がさしあたって耐えることができれば、環境破壊は許されて然るべきである、との価値判断の提示にほかならない。」¹²⁾といった指摘があり、次に述べる法律家による「環境権」の提唱につながっている。

註

2) 原田尚彦『環境法』弘文堂, 1981, pp30

3) なお、b.についても、1935年の旧鉱業法に鉱害についての無過失賠償責任に関する規定が設けられている。野村好弘『公害・環境の法律』日本経済新聞社, 1981, pp16-20

4) 野村好弘『公害・環境の法律』日本経済新聞社, 1981, pp99

5) 原田尚彦『環境法』弘文堂, 1981, pp44

6) 「違法性の2段階説」と呼ばれる。岩田規久男「損失補償の経済的側面」『経済学論集(東大)』43-1, 1977, pp51、原田尚彦『環境法』弘文堂, 1981, pp45を見よ。

7) 浜田宏一『損害賠償の経済分析』東大出版会, 1977, pp95

8) 岩田規久男「損失補償の経済的側面」『経済学論集(東大)』43-1, 1977, pp50、原田尚彦『環境法』弘文堂, 1981, pp45

9) 阿部泰隆『国家補償法』有斐閣, 1988, pp259-260

2-2 環境権と自然享有権

2-2-1 環境権論の背景

環境権論は1969年頃からアメリカの論文の中に登場し、1970年「公害に関する国際シンポジウム」の「東京決議」で脚光を浴びた。その問題意識は鮮明であって、「きれいな水や空気に対する権利は、たしかに最近の経済活動の結果として稀少性をもつようになったものであろうし、これが価値ある対象物として認識されだしたのは、それが社会全体として稀少性をもつにいたったからであろう。しかし、本来人間は、その生存に不可欠なこれらの自然の資源に対し、従来なんの権利ももたなかったのであろうか。また、このような環境権の帰属について、われわれは、明確な社会的同意をもっていなかったのであろうか」¹¹¹⁾というごとく、公害等によって破壊された自然環境に対する市民の権利の存在を提起したものである。この問題提起に明らかなように、環境権を新たに主張する理由は、環境財の稀少性が増大し、しかもそのことが人間の生存を脅かすに至ったことにある¹¹²⁾。

明文化されていない既得の権利の侵害に対抗して主張される権利であるという点、後に見る自然享有権も同様であり、「私権には、①既存の明文規定によるもの、②『社会状況の変化によって初めて創設される権利（例えば工業所有権など）』、③『社会状況の変化によってこれが妨害される事態が生じ、そこで権利性が確認される必要が生じたもの』の3種類があり、自然享有権は、このうち③の権利に属する」という。¹¹³⁾

中尾¹¹⁴⁾はこれをもう少し具体的に森林について述べている。すなわち、

「農山村、都市化地域を問わずそれぞれの地域の住民は、近隣の森林地を、林木の有する諸機能を通じて、静穏なまたは適切な生活環境の維持、または産業保護ないし振興の用に供しており、したがって森林地を近隣の土地またはそこに居住する者に適切な環境を維持するための承役地としてきたのであり、森林地がそのような内容の承役地的性格を有するのである。／それ故に、一定地域の住民は一定限度の環境を保全するため近隣の森林地に対して現状維持という不作為を内容とする慣習上の地役権またはそれに準ずる権利（役権）を有する、と解することができる。いわゆる山間部における藤打（田ざわり）とは農作物の生育のために隣接する山林に林木を育成させないことを内容とする慣習的な地役権であり（…いわゆる日照権もこの権利と同様の権利と解する）、その権利と同様の権利がここにいる地役権的な権利である。」¹¹⁵⁾

環境財が希少となり新しい財として出現し、その分配の問題が生じてきたといった表現¹⁶⁾がおそらく最も価値中立的であると思われる。環境権論、自然享有権論はここからさらに踏み込んで、古くから市民が所有していた権利が侵害された、としてその保護を訴えたところに特徴があるといえよう。

なお、このように新たな権利を主張しなければならないもう1つの背景としては、先にみたような損害賠償制度による救済が十分でなかったという事情がある。

また、公害問題に対する従来の行政法の考え方は、その理想とする「自由な市民社会」を擁護するため、行政権の発動には消極的であった¹⁷⁾。また、都市計画法の用途地域規制などが、たまたま住民に良好な生活環境と多大な利益ををもたらすとしても、この利益は「都市環境の整備という公益目的に付随する反射的利益であって、けっして個々の住民の法的利益ではない」とされたため¹⁸⁾、行政は良好な生活環境を維持する義務をもたなかったのである。

2-2-2 環境権をめぐる議論

環境権の概念は必ずしも確定したとはいえないが、

「われわれには、環境を支配し、良き環境を享受しうる権利(環境権)があり、みだりに環境を汚染し、われわれの快適な生活を妨げ、あるいは妨げようとしている者に対しては、この権利に基づいてこれが妨害の排除または予防を請求しうる権利」があり、これを環境権と定義したものが代表的である¹⁹⁾。そして、その性質としては「強大な力を誇る企業の侵害から社会的な弱者である公害の被害者を守るための権利に他ならないから、当然それは社会権の一種に属する」²⁰⁾とされた。ただし、社会権は憲法25条に規定するプログラム規定にとどまるので、その実定法的効果を承認しようとするために²¹⁾、環境権の根拠としては、私人相互間、不特定多数による公害に対し、国や公共団体の規制を義務づけた憲法25条のほか憲法13条の包括的自由権の規定が援用され、権力公害による生活環境の破壊に対する防御権という性格づけが附加される。

「環境権」を具体的に適用するにあたっては、開発による利益を無視して無条件に開発を規制するわけにはゆかないため、a. 現実に被害が生じる以前の段階においては、環境保全と産業開発との比較衡量は地域全体の政策として決定すべき問題であり、司法的救済の問題ではない。b. 被害者の利益のみを考えて、発生者側の利益衡量を無視するのは非現実的

にすぎる²⁴²⁾。c.概念が不確定で抽象的なので、少なくとも差止請求の根拠とはなりえない²⁴³⁾。などの批判が生じる。環境権の提唱に触発された各地の開発行為の差止訴訟でも、1972年5月19日の鹿児島地裁判決以来、司法は一貫して環境権の私権性を否定してきている²⁴⁴⁾。

ただし、b.については「環境権が否定しようとしたのは、公害問題について加害者の利益まで無差別に並べたてて『衡量』するという、場当たりのなバランスの方法であって、価値考量一般ではない」「あれこれの社会的諸利益を並べ比べて、ただ『柔軟な解釈論』をするというだけでは紛争の一時解決に資することはあっても、環境問題の根本的処理は望み得ないであろう」²⁴⁵⁾といった反論がある。この背景には環境権が問題にしようとしている便益の大きいと、貨幣タームで計量困難であることが「衡量」を困難にしているという事情があるだろう。このほかにも批判、再批判などが繰り返されており、これ以上解釈上の議論に立ち入る能力はないが、これらの議論で明確なのは、「環境権」は犯罪的な公害から市民を守るための権利として意識されていることである。

このように、「環境権」は司法の場で確定・承認されるには至らなかったが、こうした論争の意義は大きかった。すなわち、第一に、環境行政の理念を公害対策から総合的な環境対策へ転換させる契機を提供し、第二に、良好な環境に対する権利性の強調を通じて公害行政・環境整序行政における住民の法主体性を確立し、住民参加の方向性を明確にした点が評価されている²⁴⁶⁾。

2-2-3 「自然享有権」の登場

環境権論争から15年余を経た1986年、日弁連の報告書「森林の明日を考える－自然享有権の確立をめざして－」において、初めて「自然享有権」が提唱された。「環境権」が主として民法学者により、既得環境の喪失に対抗するために提唱されたのに対し、「自然享有権」は主として行政法学者により、積極的なアメニティの創造を目的として提唱された側面が強い。

その内容は、a.「国民が生命あるいは人間らしい生活を維持するために不可欠な、自然の恵沢を享受する権利であって、国民はこの権利が侵害されるような自然破壊行為や、将来それが侵害される可能性がある行為については、それを排除しうる」、b.「現在及び将来の国民からその管理を信託された国・地方公共団体は、その信託の趣旨に沿った政策を実施する義務と、信託に反する施策を講じてはならない義務を負う」²⁴⁷⁾ということである

とされる。なお、ここで自然破壊行為の影響の程度は長期的な何世代も先の人類への影響を含めて考えるべきであるとしている。

このうち b. の公共信託の理論は、積極的な環境の創造をも射程にいられているし、環境権と類似しているようにみえる a. についても、処分取消等の行政訴訟の根拠となるのはもちろんのこと、民事訴訟においては差止請求および現状回復請求の根拠となる権利であるにもかかわらず、むしろ損害賠償は請求できないとするところに、環境権と異なる大きな特徴がある。この点、一般に損害賠償よりも差止請求の場合の方が要件が厳格であり、環境権に基づく差止請求はほとんど認められなかったことを想起されたい。損害賠償が認められないのは、自然享有権が「国民 1 人 1 人が平等に有している権利」²⁸¹である一方、「自然を公共財であるとする点は環境権と同じであるが、それを人類が支配しているとは考えない」²⁸²からである。つまり自然享有権は差止請求のより強力な根拠として考え出された概念であるといえる。

ところで、公共信託の理論は公有地についてのみのみうのではない。「自然はその表面上の土地等が私有財産制度のもとに、国、地方公共団体あるいは私人の所有下にあったとしても、それはもともと公共財産であって、国民はこれを国、行政機関にその管理を信託しているにすぎないものである」²⁸³と考えるので、私有地に対する公用制限についても適用されることになる。したがって、公共事業の場合は、開発利益との調整、私有地に対する制限の場合は、私的所有権との調整が問題となる。

開発利益との調整については、自然享有権は個人の環境を保護するのみでなく人類共有の自然の保全であるから、それ自体高い公益性をもつ点を考慮すべきであり、一方、私的所有権との調整については、自然享有権が「国家体制としての私有財産制度以前に、人間が人間として当然に有していた権利」であるため、「私的所有権はその限度で内制的制約を受けざるをえない」とする。後者は具体的には、現状利用凍結義務である²⁸⁴。

これを文字通りに解釈すると、自然享有権を認めた場合、以後、原則としてあらゆる私有地の地目の変更は不可能になってしまうようにみえる。いかに自然の希少性が増大したといっても、一切開発を凍結するのは不合理というべきかもしれない。この問題について、土地の所有権に関わらず私有地であっても誰もが自然環境にアクセスできる権利を認める傾向の強い西ドイツの例が参考になるので、項を改めてみてみよう。

2-2-4 立入権としての万民自然享受権²⁸⁵

1946年のバイエルン州憲法、1975年の連邦森林法³³⁾、1976年の連邦自然保護法などに、森林・田野等へレクリエーション目的のために入込者が自らの危険負担で立ち入ることを、森林・田野の所有者は補償なしで受忍しなければならないとの規定がある。類似の規定は1907年のスイス民法に遡り、スウェーデン³⁴⁾にもみられるという。これらはもともとゲルマン社会で慣習的に認められていた権利がローマ法継受の際に妥協的に生き残ったものを明文化したものであるといわれる。

こうした規定が、現存する自然への立入権のみを認めたのか、それ以上に、この立入権の前提となる自然の存続の保障ないし自然の違法な侵害に対する万人の防御権を認めたものであるかが、先の自然享有権との関係でここでは問題となる。防御権を認めると、自然の改変が土地所有者には一切許されないことになる。バイエルン州ではまさにこの問題をめぐって論争があり、下級審には防御権を認めた判例があったけれども、その後否定されている³⁵⁾。否定の根拠として裁判所は、①自然の現状維持を土地所有者に求めるのは社会的拘束の範囲を超える制限であること、②レクリエーション地域を残すか、工場・住宅・道路等を建設するかは比較衡量の問題であること、などをあげている。これに対し肯定説は、自然の希少性がたかまり、これ以上改変が進み自然が失われると、自然への立入りを認めた憲法の意味が無くなってしまう点を指摘したけれども、上級審を説得するには至らなかった。

ここで論じられなかった問題として、ある時点で開発権を一切凍結してしまう方法が、開発利益をすでに得ている都市部と農山村との公平を損ねるかもしれないということをあげておきたい³⁶⁾。自然の希少性がたかまったのであれば、たしかに保全することが社会全体の利益になるだろう。ただ、この際、自然の利益をより高く評価する都市部が受益者として保全費用を支払うべきである。というよりも、自然の希少性を生み出したその原因を作りだした原因者として支払うべきではないだろうか。次章にみる流域上下流による森林造成維持費用負担の事例はこの論理を色濃く反映している。

2-2-5 環境権論の提起した問題：住民参加

2-2-2の末尾に触れたように、環境権論、自然享有権論を通じて、住民参加の方向が明確に主張された。具体的にはいわゆる環境訴訟の原告適格問題や、行政過程への住民参加といった問題である。種々論点はあるが、これらに共通する問題として、ここではある地域環境に対する権利が誰がしかに全面的に帰属するか否かは別として、誰がその地域環境の

改変について関わる資格をもつかという問題をとりあげたい。

環境便益の全く及ばない他地域の住民の参加を認める意味はないから、便益の及ぶ範囲を定めるといふ技術的問題が生じるというのはいうまでもないけれども、このほか、便益の性格づけという法的問題がある。

行政事件訴訟法3条2項に基づき行政処分を取消を求める「取消訴訟」の原告適格性としては、①環境破壊によって実質的な被害を受ける蓋然性を有していること、②当該利益が「法によって保護された利益」に該当するか否か。法律の趣旨が住民の保護にあるか否か、が要件となっていた。すなわち、②について公害防止、環境保全については住民の原告適格を承認するけれども、景観・文化財については「反射的利益」であって法によって保護された利益ではないので住民には訴訟を起こす資格はない、というのが判例等の傾向であった。近時の傾向としては原告らの主張する生活環境上の利益の実質的内容、もしくは原告らが当該地域環境上の紛争を管理するのにもっともふさわしい地位にあるかどうかを要件とし、広い範囲に原告適格を認めるべきであるとの説が強くなっている³⁷⁾。さらに、地元住民は目先の利益についての情報だけで開発の是非を判断しがちであり、むしろ環境保全の利益についての情報を多く持っている自然保護団体にも原告適格を認めるべき、との主張が環境権論者、自然享有権論者によってなされている³⁸⁾。

一方、住民参加が重要視されるようになったのは、環境訴訟で争われるような行政判断に対し司法が消極的な姿勢をとる傾向にあること、すなわち、裁判所は直接開発の是非を判断するのではなく、開発に至るまでの行政の手続・過程が妥当であったかどうかのみを判断する、という傾向を生じてきているからである³⁹⁾。裁判官が選挙によって選ばれた者でなく、また専門的知識に関しては行政官の方が詳しいということを根拠とする司法のこうした消極性には疑問なしとしないけれども、⁴⁰⁾司法の姿勢に関わらず行政過程への住民参加は促進されるべきであろう。

ここで、計画行政の手続への「住民参加」というときの「住民」には、たとえば開発計画にあたり環境便益の減少によって被害を受ける住民のみならず、開発利益を受ける住民も含まれるし、その両方に関係する住民も含まれる。この点、「住民が参加した場合には、住民が土地経営者の立場に立った場合と、環境を守る立場に立った場合とで異なることを認識する必要がある。前者の場合には、規制の緩和を求めるだけになる。日本の行政当局者はもともと住民参加を好まず、広く街づくりの観点から多数の市民の参加を求めるというよりもむしろ土地経営者だけを相手とするので、そうなりやすいのである」⁴¹⁾との指

換があり、住民参加の内実が問われる。

どの範囲まで参加を認めるかということ、環境保全のための費用負担や土地所有者への補償のあり方は無関係ではありえない。「近時の計画法理論では、計画は合理的であれば公共性があるが、それには合理的な参加手続を必要とするとされ、さらには、参加手続が整備されれば、損失補償の必要性も減ってくるとの説もあるようである。…景観規制など主観的・軽微なものは参加により支持されていれば補償不要といえそうに思われる」¹¹⁾「というように、土地経営者を含めた住民に参加の機会を与えることが補償をめぐる争いを減少させるのはたしかであろう。この際、広範な市民の参加をえて、広域的な土地利用計画の中に当該地の開発または保全計画を位置づけ、費用負担のあり方を含めた議論を行うことが重要となるのはもちろんである。

註

11)大阪弁護士会環境権研究会『環境権』日本評論社、1973、pp73

12)「人間の生存に必要な自然環境資源が、無尽蔵に存在して自由に使用しうる自由財から独占的な支配・費消と破壊の危険にさらされた価値物へと転化することによって、権利として保護される要件を具備するにいたった」(阿部照哉「新しい人権としての環境権」『Law School』20,1980,pp6)、「国家およびそのサブシステムが、それぞれの<最適効果>を追求する過程から、逆にますます反人間的な状況を拡大再生産するというパラドックス」として公害問題が出現した。「人間疎外を生ずるような事態があればこそ、こういう新しい基本権が主張されるに至ったのである。してみれば、このような権利観念が生じてきたことじたい、現代生活の不幸な側面を端的に物語っているといわねばならない」(小林直樹『現代基本権の展開』岩波書店、1976,pp59)

13)日本弁護士連合会『森林の明日を考える—自然享有権の確立をめざして』(第29回人権擁護大会シンポジウム第2分科会基調報告書)、1986,pp197

14)中尾英俊『林業法律』農林出版、1974,pp158

15)ここで中尾の挙げる「落打」の実態について筆者は知識をもたないが、耕地の所有者をAとしAの耕地に隣接する林地の所有者をBとすると、おそらくBも別の場所に耕地を所有しており、Bの耕地に隣接する林地の所有者Cの「落打」の恩恵を受ける、といった相互関係にある場合が多かったのではないだろうか。つまり、この場合、相隣関係の思考で

処理される問題であり、不特定多数に一方的に恩恵の及ぶ環境権一般の問題にこれを類推適用するのは飛躍があるというべきかもしれない。

16) 村上泰亮「公害についての同意と非同意」『中央公論』, 1970, pp74-91。なお、同じ立場をとるものに自然環境保全審議会自然環境部会『自然保護のための費用負担問題中間報告』（『ジュリスト増刊総合特集』4, 1976, pp343）がある。すなわち「農耕社会の時代においては、経済活動、技術水準が低く、自然の利用形態は単純、小規模であり、その開発も代替物としての自然が周囲に存在しているが故に積極的に許容され、自然保護のための代償としては積極的な負担を必要としなかった。」といい、誰が負担すべきかはこの後に詳細に検討し、場合によっては受益者である市民による負担も必要であると指摘している。

17) 「自由な市民社会を理想とし、行政権力が市民社会に過剰な干渉を加えて、市民の自由を抑圧するのを回避するために、行政権の発動を制約する法理の形成をその主眼としてきた。なかでも、公共の秩序維持のために市民の活動の自由を制限する警察権力に対しては、とくに警戒の眼を向けた」ため、「警察権力は社会の法益に対し具体的な害悪の発生が確実に予想される場合に、その危害防止に必要な最小限の範囲でその行使が許されるにすぎないものとした」とするものであり、公害規制は、「事業活動による人の健康や財産への具体的危険の防止のみを目的とする消極的な行政作用」であると考えられた。（原田尚彦『環境法』弘文堂, 1981, pp86）

18) 原田尚彦『前掲書』, pp98。このほか「環境上の私的妨害については、損害賠償を命じ、不特定多数の、または一定地域の住民に損害を与えるような行為は、パブリック・ニューサンスとして軽罪を構成するとして、その解決がはかられてきた。しかしながら、自然の環境を保護し、美観を保存し、あるいは適当なレクリエーション施設を確保しようとする住民の利益を守るためには、これらの法理は、その機能を十分に果たすことができなかった。」（大阪弁護士会環境権研究会『前掲書』, pp67）との指摘がある。

19) 大阪弁護士会環境権研究会『前掲書』, pp51（仁藤・池尾論文）

20) 大阪弁護士会環境権研究会『前掲書』, pp87

21) 原田尚彦『前掲書』, pp96

22) 浜田宏一『損害賠償の経済分析』東大出版会, 1977, pp96

23) 原田尚彦『前掲書』, pp48

24) 原田尚彦『前掲書』, pp48

25) 小林直樹『前掲書』, pp284-285

- 26) 原田尚彦『前掲書』, pp97-99
- 27) 日本弁護士連合会『前掲書』, pp185
- 28) 日本弁護士連合会『前掲書』, pp200
- 29) 日本弁護士連合会『前掲書』, pp196
- 30) 日本弁護士連合会『前掲書』, pp189
- 31) 日本弁護士連合会『前掲書』, pp200
- 32) 阿部泰隆「万民自然享受権—北欧・西ドイツにおけるその発展と現状(1)」『法学セミナー』296, 1979, pp112-117、阿部泰隆「万民自然享受権—北欧・西ドイツにおけるその発展と現状(2)」『法学セミナー』297, 1979, pp77-81、阿部泰隆「万民自然享受権—北欧・西ドイツにおけるその発展と現状(3)」『法学セミナー』298, 1979, pp108-112
- 33) 1970年代に各州で州森林法が制定され、それぞれに入林権の規定が設けられている。木村正信「自然休養権の公的保障と森林経営に対する社会的規制—西独における『入林権』と『休養林』の法的取り扱い」『昭和62年度～平成元年度文部省科学研究成果報告書：日本林業の現段階と土地問題』（研究代表者：福島康記）, 1990, pp143-154
- 34) スウェーデン林業法（1983）の第1条には「森林経営は、自然保護やその他の公共的な利害関係に留意して行われなければならない」との規定があるが、これに関する次の指摘が北欧におけるレクリエーションに対する考え方を知らうで参考になる。

「ここで言う自然保護は、林業施業とは極めて近い関係にあり、しばしば阿列に、時には1つの概念として使われる。これは、この国で一般的な森林におけるレクリエーションが、ほとんど自然に手を加える必要のない（施設を必要としない）本来の意味での森林レクであることが大きく影響しているのだが、いずれにせよ、自然保護は森林の多目的利用の一形態としてあるのであって、一部の特に生物学上などから貴重な地域を除いては排他的ではない。」（森林政策研究会編『欧米諸国の森林・林業』日本林業調査会, 1988, pp196-197（土屋敏幸））
- 35) 阿部泰隆「万民自然享受権—北欧・西ドイツにおけるその発展と現状(3)」『法学セミナー』298, 1979, pp108-110
- 36) 西ドイツの場合、包括的な土地利用計画によってあらゆる国土において転用には許可が必要であり、先の議論は許可しないことを原則とするのは行き過ぎ、というにすぎないから、既得の開発利益との公平はさして問題にならないのであろう（阿部泰隆『国土開発と環境保全』日本評論社, 1989, pp177-179）。

37) 原田尚彦『前掲書』, pp260。ほかに荒 秀「環境行政と訴訟上の諸問題」『Law School』20, 1980, pp15-26、小林直樹『前掲書』, pp280、日本弁護士連合会『前掲書』, pp198など。

38) 日本弁護士連合会『前掲書』, pp198-199

39) 「わが国の憲法では立法、行政、司法の三権分立をはっきり定めており、ここでの問題はそれうちの司法と行政の関係にかかわってきます。裁判所がなんでも細かい問題に立ち入って行政判断を審理し、裁判所独自の考え方をそれにおきかえて示すということになりますと、これはまた大変困ったことになってきます。したがって一般的には裁判所が行政の行った判断に立ち入ることはできるだけ控えるべきでしょう。裁判官は選挙で選ばれた者ではないからです。外側からみて手続的におかしいとか、判断過程が明らかに不合理であるといったような場合には取り消しをすることができます。しかし、実体的な判断にまで立ち入って、すなわち行政固有の政策判断にまで立ち入って裁判所が独自の判断をするということは避けるべきでしょう」(野村好弘『公害・環境の法律』日本経済新聞社, 1981, pp108)

40) この点、行政組織の運用によっては「専門家」が必ずしも技術合理的な判断を下さない危険を示したものに、Sax, Joseph L.: *Defending the Environment: A Strategy for Citizen Action*, 1970: (邦訳『環境の保護—市民のための法的戦略』山川・高橋訳) 岩波書店, 1974, pp5-36 がある。また、いわゆるわが国の線引き行政については、根拠法に定められた主務大臣等が権限を行使する際の実体的要件が法律に明記されていないため、地域指定はこれまで「主務大臣等がその専門的な判断に基づき、もっぱら裁量的に決定すべきものと解されてきた」「実務上も国土利用に関する上位計画との斉合性を配慮しつつ、多面では、土地の状況を勘案して、法律の定める目的をもっとも合理的に達成できるよう、もっぱら合目的視点から定められれば十分であるとされており」「線引き行為自体を制約する実体法上の法理論(いわゆる計画裁量の限界理論)はいまだ成熟していない」との指摘がある(原田尚彦『前掲書』, pp229-231)。

41) 阿部泰隆『前掲書』, pp51

42) 阿部泰隆『前掲書』, pp41。なお、これに関連する判例として、「栃木県用途指定事件」がしられる(宇都宮地判S50.10.14, 判時796, pp31)。

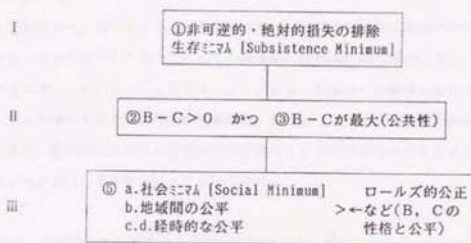
[3] 経済学からの解釈と批判

[1][2]節で概観してきた環境保全のための土地利用規制にかかわる損失補償や損害賠償についての法的な議論のいくつかについては、経済学サイドからの有力な批判がある⁵¹⁾。

そもそも経済学者が法的な議論に踏み込んでいるのは、1章で述べたように、経済学の手法のみによっては規範的な問題を明らかにすることが困難だからであった。たとえば、この問題に関する経済理論である費用便益分析は、現状の分配状態を所与としてパレート改善を行うための手法であり、また費用や便益を価格化する際にそのミニマムの性質を吟味しない、という意味でも政策の公正面については無関心であるといつてよいから⁵²⁾、公平な分配の行われてこなかった社会において分配を改善する手段にはなりにくい。ところが、現実の紛争や法廷での論争においてはまさに過去の経緯も含めた分配の公平さがきわめて重要な争点となっているのである。

土地利用の外部性などをめぐる紛争解決への経済学の寄与は「法と経済学」という学問の新しい分野を生み出しており⁵³⁾、アメリカでは法律学者の間でも積極的に経済学の考え方を取り入れている⁵⁴⁾が、ここではこれらの豊富な研究成果の微細にわたって言及する余裕はないし、筆者にはその能力もない。

ともあれ、経済学サイドによる批判についてさしあたりごく簡単に要点だけ整理すれば、次のようになるだろう：公的部門が環境保全のために行う政策の是非は、①人命にかかわるような非可逆的損失は、他のすべての条件に優先する絶対条件とする、②その政策によってえられる便益（以下Bとする）がその政策のために必要な費用（以下Cとする）を上回る、すなわち社会的純便益（ $B - C$ ）が正であることと、③同じ目的に資するより純便益の高い代替的手段がないことが必要条件であり、④政策によってえられた社会的純便益の大小はその分配のあり方に無関係である。例えば「事業の公共性が高ければ被害者は受忍しなければならない」といった功利主義的思考方をアブリオリには採ることはできない、⑤社会的純便益の分配はこれらの前提にたった上で、受忍限度論において考慮される因子とされた、a. 分配される利益・権利が金銭によって補償可能ではあるが生活権にかかわるようなミニマムの性質をもつものであるかどうか、b. 地域性・他地域との公平、c. 土地利用の先後関係・過去の経緯、d. 世代間の公平などを総合的にみとうえて判断すべきである。この際、ロールズの公正概念が判断の原則として有用である。これを図示したのが図[2-1]である⁵⁵⁾。



図[2-1] 広義の環境権にかかわる効率と公正の枠組み

(註) ④は、IIとIIIを俊別すべきことを強調したものである(本文参照)。

なお、図[2-1]において、社会ミニマム[Social Minimum]とは、その侵害が金銭的に補償可能な程度の福祉水準であって、生存ミニマム[Subsistence Minimum]とは区別される。たとえば、水俣病による死者という社会的費用は生存ミニマムに係わるから、公害企業の生産活動は、費用便益を比較するIIの段階以前に排除すべきであるけれども、軽微な騒音を伴う公共事業であれば、騒音被害は生存ミニマムとはいえないから、費用と便益の大きさとその性格を比較してから実施するかどうかを決めればよい。

生存ミニマムと社会ミニマムの区別が難しい場合もある。とくに洪水被害のように絶対的損失が確率的に発生する場合、リスクの大小によってどちらに含めるべきかが異なってくるであろう。

しかしながら、生存ミニマムと社会ミニマムにはより根本的な相違が存在する。それは生存ミニマムがすべての個人にとって所得水準に無関係に決まるのに対し、社会ミニマムは所得水準の上昇によって上昇する⁶¹ことにある。前節までの議論に即していえば、生存ミニマムを確保するための規制が警察規制、社会ミニマムを実現するための規制が公用制限であり、歴史的にも国家の役割が前者を目的とする警察国家から後者をも目的とする福祉国家へと移行してきたといつてよいだろう。

さて、経済学からの批判として特に重要なのは、④の点である。②（および③）は効率の条件であり、⑤で考慮されるのは公正の条件である。経済学はこの2つを厳格に区別して考える。岩田⁷¹は、空港建設による住民の騒音被害といった公共事業による事業損失について、判例が「公共性」が高いことをもって受忍すべき理由としたことを批判し、公共性とは社会的純便益（ $B-C$ ）にほかならず、この大小は受忍の根拠にはならない、とした。

効率と公正を分離したこのような考え方は、図[2-2]によって説明される⁷²。図[2-2]は、公害発生者たる企業、損害を被る被害者、そして政府が介入する場合には財政収支の面、これらのそれぞれについて、放任市場、当事者間交渉、政府介入の各ケースについて、その帰結をモデル化して図解したものである。犯罪的な公害とは異なり、人命にかかわるような絶対的損失、非可逆的被害はなく、金銭的な補償による解決が社会的に認められているものとする。図[2-2]において、自由放任市場では企業は b 点まで生産し、これによって被害者は $\triangle obc$ の損失を被り、企業は $\triangle oab$ の利得を得る。効率の規準から、企業の生産量を d 点まで抑制することが望ましい。このとき、企業の利得（ B ）から被害者の損

失(C)を差し引いた社会的純便益(B-C)が最大になるからである。(イ)~(ニ)は、(B-C)を最大化する効率の規準をいずれも満たしている。厳密には、情報費用や交渉費用、技術革新の誘引などを考えると効率面で同等とはいえないけれども⁸¹、(イ)企業が被害者に補償金を支払う場合と(ロ)企業が被害者から操業制限の代価として補償を受け取る場合とで、所得分配上の帰結は全く異なってくるのは明らかである。政府介入のある(ハ)(ニ)の場合も同様である。

ここで、本稿でこれまで用いてきた広義の「環境権」の意味が明確になる。(イ)のケースでは被害者は被害に遭わない権利を主張できたことになり、(ロ)のケースでは被害を受忍しなければならない、逆に企業の側に公害を発生する権利があったことになる。つまり、環境権が(イ)では被害者側に、(ロ)では企業の側に帰属していると考えることができる。

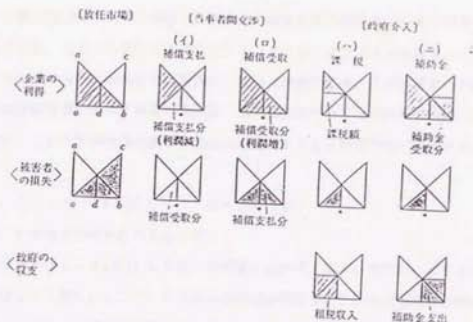


図12-21 環境破壊への各種対応方式の比較模型図

- 1) 三つ軸は、生産量を横軸、タテ軸はそれに伴う企業の限界利潤と、被害者の環境破壊による限界損失を測る。
- 2) ab 線は生産活動に伴う企業の私的限界利潤曲線、 ac 線は環境破壊に伴う被害者の限界損失曲線を示す。
- 3) b 点は放任市場での企業の利潤最大化の生産点、 d 点(点)は当事者間交渉および政府介入の結果として選択された企業の生産点を示す。
- 4) 斜線部分の面積は、企業の利益総額または政府の公害税収入額、シェード部分の面積は、被害者の損失総額または政府の補助金支出額を、それぞれの場合につき示す。
- 5) 社会的厚生を示す総和は、利益総額(斜線部分)から損失総額(シェード部分)を控除した差額分として求められる。
- 6) 政府の徴収および補助金については、その設定に現実性ある生産単位比例率を前提している。

この広義の環境権の帰属について、これまで述べてきた法律論の具体的な論点に即して述べてみたい。

広義の環境権の帰属の問題は、民法上の損害賠償や行政法上の損失補償の問題にみられるように、土地から発生する便益のうち、どこまでが土地所有権に属し（内在し）、どこから先は社会的に所有される権利か、という問題である。この問題は、前節までにみたように損害賠償においては受忍限度論、損失補償については内在的制約論として議論されてきた。このうち受忍限度論を先の岩田の議論をもとに経済学的に解釈すると、

[A] $B - (1 - t(B))C < 0$ なら差止 (②)

[B] C が絶対的損失なら差止 (①)

[C] $B - (1 - t(B))C > 0$ なら差止止めず (②)。ただし、よりよい代替案があれば差止可 (③)。ここで、 t は B の単調増加関数で、土地所有権全体の価値を 1 としたときの受忍限度（補償の場合は社会的制約）の占める割合を表すパラメータであって、 $0 \leq t \leq 1$ である。 t が B の単調増加関数であるのは、事業の公共性が高ければ住民の受忍や土地所有権の制約も大きくなるという判例の考え方を表現したにすぎない。この点について、先の岩田の批判は t は B にかかわらず 0 とすべきとしたわけである。

さらに、[C] のケースでは賠償が行われる可能性があり、その金額は判例上 $(1 - t(B))C$ である。公用制限に対する損失補償の場合には判例によると制限の目的に問題がなければそもそも差止はありえないが、やはり補償額は $(1 - t(B))C$ であった。つまり、補償額の算定にあたり、制限の目的の公共性 (B) が考慮されたのである。ここで、 t の決定には⑤が併せて考慮されるから $t(B, ⑤)$ と表記すべきかもしれないけれども、 B が非常に大きいと判断されるとあたかも⑤は無視しうろかのごとく、 $t(B) = 1$ 、すなわち補償を要しない、という決定がなされるのが損失補償の判例上はほとんどであった。

公共事業や公用制限が一旦実施されてしまえば、被害者や土地所有者に対する救済は多数の論理によって否定される、というこの状況が、逆にこれらの政策の実施水準を大幅に低下させているのは先に触れた通りであり、外生的な要因による地価上昇が、ますます買取りなどの代替策の実行を困難にしているのが現状である。しかしながら、事業や規制の利益である B にかかわる部分にも、ある種のミニマムの政策課題が存在することを考える

と単純に割り切ることのできない問題であるともいえる。基本権同士の対立が妥協困難なレベルにある場合、それが誤った情報によってもたらされる対立であれば、情報の供給、そうでなければ公共財の積極的な供給によって権利のバイを増加させる必要があるだろう。単なる権利間の調整ではすまない問題である。

とりわけ、環境問題については不確実性や計量不能な因子の影響が大きいため、これらを明確にしたうえで、当事者間の合意形成がなされる必要が生じてくる。住民参加はこの意味できわめて重要となるであろう。

註

- 1) Coase, R.H.: The Problem of Social Cost, J. of Law & Economics 3, 1960, pp. 1-44、村上泰亮「公害についての同意と非同意」『中央公論』、1970年8月、pp. 74-91、宮本憲一「公共事業と環境権」『公害研究』3-2, 1973, pp. 4、岩田規久男「損失補償の経済的側面」『経済学論集(東大)』43-1, 1977, pp. 40-60、浜田宏一『損害賠償の経済分析』東大出版会, 1977, 190pp、宮沢健一『現代経済の制度的機構』岩波書店, 1978, 295pp など。
- 2) とくに後者の点について、宮本憲一・山田 明編『公共事業と現代資本主義』垣内出版, 1982, pp. 231-245 (仁達孝昭) が示唆に富む。
- 3) この分野の概要については、小林秀之・神田秀樹『「法と経済学」入門』弘文堂, 1986, pp. 204 などがある。
- 4) 松岡俊二「環境保全と土地利用規制」『財政学研究』13, 1988, pp. 31-32 に、土地利用規制による補償の要否について「社会的効用の最大化」及び「公平」による規準を提唱したマイケルマンの1967年の論文が紹介されている。
- 5) 浜田はこれに紛争処理費用削減の規準を付け加えているが、ここでは立ち入らない(浜田宏一『前掲書』, pp. 90)。なお、ここでロールズの公正とは「最悪の人の立場に自分の立場をおく」というロールズの公正第二原理を指す。青木昌彦編『ラディカル・エコノミクス』中央公論社, 1973, pp. 32-43を参照のこと。
- 6) したがって、社会ミニマムには個人差や地域差を含むであろう。この点について荏開津典生教授の示唆をいただいた。
- 7) 岩田規久男「前掲論文」, pp. 55-60
- 8) この図の基本的見方については、新聞・新飯田・根岸『近代経済学』有斐閣, 1972, pp. 52-531を参照のこと。

[4]小括

本章では、土地利用規制一般にかかわって、広義の環境権が主として法律分野でどのように扱われているかを、土地所有権を制約する要件を中心にみてきた。土地利用の外部性の内部化は法の役割が大きいと考えられるけれども¹⁾、社会の寛容に伴い新たに発生する外部（不）経済に法解釈上の対処が追いつかない現状にある。環境権論、自然享有権論などは、こうした実状に対処すべく法解釈上多大の努力を払っている。

次章の課題は、こうした議論の森林・林業についての含意を、具体的事例を交えながら考察することである。

註

- 1) この観点から法律論を整理したものに、成田 博「外部経済の法律による内部化」『昭和59年度「環境科学」研究報告：環境の理念と保全手法（第2分冊）』（森島昭夫編）1985, pp63-68 がある。

3. 森林の利用と環境権

森林利用の外部性は、入会慣行も含め、主として治水・利水・山地保全といった側面についてかなり古くから認識されていたと考えられる。わが国では少なくとも旧藩時代には既に、禁伐を含む種々の利用規制が、共同体的規制のみならず幕府や藩の権力による強制的な規制というかたちをとって、保全的見地から行われていたことが知られている¹⁾。

前世紀末、近代国家の成立過程において、度重なる被害や木材需要の急増を契機とし、荒廃した森林に目が向けられるようになり法制が整備される。以来、国土保全、産業としての林業の育成、山村振興、自然保護、レクリエーションなど、その時々々の社会経済条件および森林資源の状態によって政策目標のウェイトは変化し、規制や損失補償ないしは補助金支出などが国や地方団体によって行われてきた。

本章では、[1]において、まず森林の有する種々の外部性と林産物生産活動との関連、あるいは種々の外部性相互の関連をみ、規制が森林所有者に及ぼす制約の内実を検討する一方で、森林に対するさまざまな需要の社会的な性質を吟味して、その生存ミニマムにかかわる部分について検討する。さらに、既存の森林資源の状態に応じて、何が森林所有の「社会的制約」となるかを検討する。

[2]においては、森林をめぐる損失補償について、簡単な理論的検討の後、戦前の森林法に基づく保安林の損失補償事例をみていく。

[3]においては、森林をめぐる費用負担について、同様にして1970年代の水源地基金の事例をみていくこととする。

註

1)「森林は古くからつねに、東洋・西洋のいずれをとわず、領主・国家等の権力の手できびしい法的規制をうけてきた。森林利用の歴史は、同時に権力規制の歴史でもあった」(萩野敏雄「日本森林法成立の歴史過程(1)」『林業経済』257,1971,pp1)。この点について、少なくともわが国では近世の領主による規制があった場合でも実際には住民による管理に任されていた場合が多かった、とするものに、筒井道夫『続・森林法の軌跡』農林出版,1977,pp131-132がある。

[1] 森林利用の技術的・社会的特質と森林所有権の社会的制約

1-1 森林利用の技術的特質

開発か自然保護か、木材生産か公益的機能か、といった二者択一の論議は非生産的である。これに対し、森林の具体的な諸機能の相互関係について、「クローソンのマトリックス」を用いて説明した熊崎実²⁾の論稿は有用である。

それによると、クローソンは森林の機能を a. 魅力的な環境の保持 b. レクリエーション機会の提供 c. 厳正な自然の保護 d. 自然水源の保全 e. 一般的な国土保全 f. 木材生産および収穫、に分けているが、この中で明確なトレードオフの関係にあるのはクローソンによれば f. 木材生産及び収穫と c. 厳正な自然の保護のみであり、その他の相互関係、例えば f. 木材と d. 自然水源の保全は、制限付きではあるが両立するとしている。

クローソンのマトリックスは、抽象的な二者択一の論議からはなれて、問題を明確にしたものとして評価できる。以後、これらについて、f. 木材生産及び収穫を中心に、その他の機能との関係をみていくことにする。なお、ここでは、現実的な問題を念頭におきつつも、あくまで一般的な議論にとどめる。

1-1-1 「治水」・「利水」と木材生産

クローソンの d. 自然水源の保全と e. 一般的な国土保全は、通常日本では①水源かん養②洪水防止③表面侵食防止④浅層崩壊防止といった分類を採っている。わが国の場合技術的に考えると、後者の分類方法が優るであろう。ところで①は一般にいう「利水」に相当し、②は「治水」に相当する。また、③と④は「治水」「利水」の双方に関係してくるであろう。以下、まずこの「利水」と「治水」の相互関係をみとうえて、木材生産とこれらとの関係を考察することにする。

洪水期以外にも降雨のあるわが国では、明治期以前にも「治水」と「利水」が分離して扱われる傾向があったが、行政機構がはっきり分かれるのは、明治期に入ってからである³⁾。昭和の初期になると、いわゆる「ため池問題」が発生する。岡山県で、ため池の水源地域のはげ山に造林を行ったところ、水位が低下したことから、行政の縄張り争いもからんで森林の水源かん養機能についての一大論争が繰り広げられた⁴⁾。

この論争は、今日一応の決着を見ている。

まず、若齢林分にたいする間伐や枝打ちといった保育施業の短・中期の影響をみてみよう。樹木による被覆が多ければ、流量は減少するけれど、表面侵食による土砂の流出が抑えられる。一方、被覆が少なければ、流量は増加するけれど、土砂の流出が促進され、また、洪水の危険も増す。さらに流出した土砂は、ダムの貯水容量を減少させ、あるいは、河床を上昇させる。

したがって、樹木の密度や葉量は多ければ多い方がよいとか、少なければ少ないほどよい、というのではなく、適度な密度で管理される必要があるのだという⁶⁾。

次に、流量におよぼす人工造林の中・長期的影響をみてみると、植栽後、林木の成長の旺盛な若齢期には一時的に流量は低下するけれども、壮齢林では再び回復する⁶⁾ことが長期的な実験データによって知られている。

つまり、①水源かん養と②洪水防止は、たしかに矛盾する面を持っており、それが瀬戸内海地方の少雨気候とあいまって顕著に現れたのが「ため池問題」であった。しかし、「ため池問題」のような極端な例においてさえも、森林は、裸地に比べ、[i] ③表面侵食や④浅層崩壊を防止することで、水源かん養、洪水防止の両面に寄与し、[ii] 若齢林であれば平時の流量を犠牲にするけれど、それでも渇水期の流量を確保することにより、長期的な流量の安定に貢献することができたと考えてさしつかえないだろう。加えて、今日さしあたり問題となっている既に植栽された若齢林分の間伐や枝打の場合は、樹木の密度や葉量を適度に改善することで、流域の総合的な水管理にプラスの効果をもたらすのである。

ここで、間伐や枝打が森林所有者にとって利益になるかどうかは木材価格や労働賃金などの外部条件に大きく影響される。また、伐期を長期化すれば平時の流量の犠牲が少なくなることは上の議論から容易に推察されるが、これも、木材価格や労働賃金などによって森林所有者にとっての利害が異なってくる。一般に林業の収益性が低下すれば、伐期を長くする方が森林所有者にとって有利になり、「治水」「利水」の受益者側の利益と合致するようにみえるけれども、あまりに林業の収益性が低下すると、管理投資の放棄や林地転用を引き起こすことになる。

1-1-2 山地保全

上のうち、③と④をまとめて山地保全と呼ぶことにすると、山地保全に配慮した施業を行うかどうかは、山の斜面直下や広く下流域全体に影響する一方で、森林が生育する土壌を保持するという意味で森林の所有者自体にも利益があるという議論が一般的である⁷⁾。

林木伐採による悪影響は、伐採による林木の地上部分の除去そのものによってというよりも、土壌の亡失によってもたらされる。そして、土壌の亡失は次代の森林の成立にとって必須の条件である⁹¹から、一般に、森林所有者にとって適正な森林施業、とりわけ伐採条件は必然的に山地保全に配慮したものとなるはずである。

森林所有者が所有山林の直下に居住している場合にはこの議論はより強調しうる。この点、事例の項で後述するなだれ防止林についても同様である。

1-1-3 厳正な自然の保護

クローソンの指摘する通り、木材生産と完全なトレードオフの関係にある。将来その自然が保護するに当たらないと判断され、木材生産に供される可能性がある点で、同じトレードオフでも、森林以外の用途に非可逆的に転用される場合とは区別できるかもしれない。

1-1-4 レクリエーション機会の提供

レクリエーションや保健休養のための利用、といった場合、大別して2つの利用が考えられる。1つはいわゆる風致施業にみられるような保健休養に配慮した特殊な施業により改善された景観をたのしんだり（a.魅力的な環境の保持、に含めるべきかもしれない）、林内に設けられた入込のための簡単な遊歩道を利用するなどである。もう1つは、ゴルフ場やスキー場など、林地の一部もしくは大部分を転用して設けられたレクリエーション施設の利用である⁹²。

後者について技術的には、レクリエーション利用者に森林面積を実際に残存している以上に印象づけるような伐採のパターンが研究されたり、開発総面積に占める転用面積の比率を制限するなどの政策が実施されたりしているため、前者と混同され易い。前者の利用は木材生産とある程度両立するけれど、後者は、少なくとも転用された林分については木材生産とトレードオフの関係にあることに注意が必要である。

1-1-5 完全な転用

クローソンはあくまで森林としての利用を考えているので、彼のマトリクスには含まれていないが、工場・宅地などの都市的土地利用や、都市周辺部における貯水池、採石地などへの転用は、いうまでもなく、木材生産と完全なトレードオフの関係にあるばかりか、その他の森林の環境便益ともトレードオフの関係にある。多くの場合、事実上非可逆的な

転用である。

1-1-6 小括

これらさまざまな森林利用は、熊崎¹⁾²⁾の整理したように、「生産的利用」（林業生産）、「保護的利用」（厳正な自然保護）、「都市的利用」（森林的地域でのレジャー）の三極構造に単純化できるかもしれない。近年の森林利用はこれらの対立関係を軸に展開している。従来的林業生産は、自然保護論者と森林への行業者の双方から批判されてきたし、スーパー林道の建設では林業者と森林への行業者の双方が自然保護論者と対立し、さらにリゾート開発のための林地転用は自然保護論者と林業者の双方から非難される。つまり、どれか1つの利用に傾けば、残りの2つの利用者から非難されるというわけである。

森林所有者が林産物生産を行っている場合、厳正な自然保護のような、明らかにトレードオフ関係にある規制であれば、森林所有者が損失を被る関係がはっきりしているのだからやすい。しかしながら、「治水」「利水」や「山地保全」、あるいは転用を行わずにレクリエーションに供するといった場合は注意が必要である。社会経済的条件や森林資源の状態によって、森林所有者が損失を被る場合とさほど被らない場合とがあるからである。

転用は、森林のすべての機能を喪失させるので、林業生産以外の環境便益の減少を考慮すべきである。保護的利用による便益は仮想的には地代を形成しうるけれども、市場機構ではこの地代は森林所有者に帰属しないので、現実には転用地代が林業地代を上回るだけで転用が行われてしまう。

註

- 2)熊崎 実『森林の利用と環境保全』日本林業技術協会,1977,pp57-63
- 3)武藤博忠・若江則忠『治山行政の進展』『治山事業50年史』日本治山治水協会,1960,pp85-89
- 4)田中 茂『治山技術論叢書』『林業経済』132,1952,pp36-40、中野秀章「平田・山本による森林の水源かん養機能論争」『林業技術』413,1976,pp36-39
- 5)塚本良則・太田猛彦「水管理のための森林施業序論」『水利科学』158,1984,pp28-61
- 6)中野秀章ほか「森林が長期に保存された小流域の流況変化」『33回日林中支講』,1985,pp217-220
- 7)田中 茂「前掲論文」,pp36-40

8) 萩原貞夫「治山の今昔」『山林』1000, 1967, pp46

9) 熊崎は A. 熊崎の「ゴルフに関心がなくとも人間であるけれども、鳥獣の観察、狩猟、撮影などを好まぬ者は正常とはいえない」という一節をひいてこの違いに注意を喚起した。

熊崎 実「森林レクリエーションと利用者負担」『森林・コンサベーション』8, 1979, pp3-5

10) 熊崎 実「林地開発規制の視座」『しんりんぼぜん』11, 1981, pp3-5

1-2 森林利用の社会的特質

前項では森林利用の特質を主として技術的な側面から分類して論じてきたが、前章の議論から、法律論でいう「生存権的財産権」や、経済学でいう「Subsistence Minimum」にあたる部分について留意する必要があるので、ここでは森林利用の社会的側面をみることにする。

藩制期の林野利用は、主として木材生産と、薪炭採取・採草などの入会利用であっただろう。良材を産する山林の多くは封建領主によって囲いこまれ、山村民は主として伐採などの労働や入会利用を通じて森林と関わっていたといわれる。入会利用については、当時の基幹的な産業であった農業生産にとって不可欠であるという性格上、領主もこれを認めていたことが多い。同時に、山村民にとっても生業としての農業生産の維持のために、入会利用は持続的に行われる必要があったことから、領主による厳しい規制は存在したものの、実際には山村民の自主的な規制に任されることが多かったといわれる¹¹⁾。

ただし、持続的な入会利用はあくまで山村民の自活および農業生産のためであり、これがただちに「治水」「利水」といった広域的な要請と両立しえたかどうかは定かでない。少なくとも、藩政期にも上・下流域間での紛争が少なからずあったというから、必ずしも入会慣行といった共同体的な規制のみによって流域全体の保全がなされえたとはいえないだろう¹²⁾。

一方、交通手段の未発達で、自然環境の開発利用が進んでおらず、所得水準の低かった当時は、自然保護やレクリエーションに関する需要は小さかったけれども、戦後の高度経済成長期に飛躍的に増大したといっていよう。

現代では一般に、森林への需要は、山村の主要な生業としての林産物生産活動の場および生活の場としての切実な需要と、都市側からのレクリエーションといったいわば贅沢な需要とに区別できるのかもしれない。「贅沢な」需要というのはもっと正確に言えば、個人にとって社会的存在としての必要最小限を越えた欲望を満たすための需要という意味である。無論この区別は極端であって、山村においては林産物生産以外に多様な収入源をもつ大山林所有者がごく一部とはいえ存在するし、都市住民には、過酷な労働条件の下で森林レクリエーションを切実に欲している労働者がかなり広範に存在するはずである¹³⁾。

おそらく、もっとも深刻な対立が予想されるのが、山村の零細山林所有者の「生存権的財産権」と都市住民の「切実な」レクリエーション需要といった、基本的な人権同士の衝突の場面であろう。ともに譲ることのできない基本的な人権であるとすれば、行政によるいずれかの権利の警察的制限は不可能である。そもそも権利のバイが社会的に不足しているというべきで、このような事態を招来した行政に大きな責任があるというべきかもしれない。

もう少し現実に見てみると、外材輸入が本格化した1960年代後半以降、とりわけ1970年代以降の木材価格の低迷および労賃水準の高騰により、林産物生産が専業林家に社会的生存を保障するだけの所得をもたらしているとはもはやいいがたい現実がある。ここに、森林所有者の所有する森林は、林地転用による所得の獲得によって初めて彼にとっての生存権的な財産となりうる、というきわめて皮肉な事態が発生したといえるかもしれない。農工間の所得格差が小さい時代には、農林地の転用規制が農民の耕地確保を通じ、農民の「生活権の保護」という意味をもちえた¹⁴⁾かもしれないけれども、いまや、山村の零細森林所有者の「生存権的財産権」は、現行レベルの補助金や所得移転などの財政政策を前提とするならば、林地転用権そのものを指す場合もある。

これは一見、皮肉なことに、都市側からのレクリエーション需要と整合性をもつかにみえる。転用によって、森林所有者の所得と都市側の需要の両方が満たされるかのようである。1987年に成立したいわゆるリゾート法を初めとして、近年、都市側の余暇需要と内需拡大の必要性、山村側の地域振興による活性化の必要性が強調され、あたかもその両方を解決せんばかりの意気込みで各地のリゾート開発計画が花盛りである。このような地域開発が山村にとって本当に所得増大をもたらすか、といった狭義の地域経済への波及効果からみた批判もおそらく可能であろうが、ここでは、1-1-4でも述べたように、転用型のレク

リエーション需要に応えることが、多くの他の森林の機能に対する需要を犠牲にする可能性が大きいことに注意を喚起したい。とくに今日のリゾート開発の主体であるゴルフ場やスキー場や宿泊施設の建設と厳正な自然保護とは明らかに両立困難である¹⁵⁾。

「治水」「利水」に関する需要はすでに近代以前から多分にミニマムの要素を含んでいた。近代以降のわが国においては、「利水」と「治水」が異なる行政の管轄下におかれてきたこと、「利水」のための施設の費用は原水費用に上乗せする形で水利用者が負担してきたのに対し、「治水」のための施設は社会資本と見なされ、その費用は国家財政や地方財政によって負担されてきたことを考えると、若齢林分の間伐や枝打、といった森林の管理を行うことが「利水」「治水」両面で好ましいことは明らかであっても、その費用をどのように扱うべきかは、かなり難しい問題をはらんでいる¹⁶⁾。これについては本章[3]で再度考察したい。

また、前章でみた「環境権」「自然享有権」の議論は、自然保護に関する需要のミニマム性を主張したものであるといえよう。

注

1) 本章冒頭註1)を参照のこと。

2) 藩政期の上下流間の紛争については、熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜（Ⅰ）」『水利科学』140, 1981, pp11。また、一般に、今世紀初めから推進された「公有林野整理統一事業」は、入会利用が森林の荒廃に結び付くものとして、治水事業費によって行われたという経緯は銘記されてよい。この経緯は、一方、木材価格の高騰や交通手段の発達によって、従前入会利用を許容していた林野所有者が造林を積極的に行うようになるとともに、入会利用を拒否していく過程でもあった（古島敏雄編『日本林野制度の研究』東大出版会, 1955, pp88-106（岡村明達））。

3) 小川 誠・依光良三「林地開発と環境問題（Ⅰ）」『林政総研レポート』林政総合調査研究所, 1976, pp2

4) 中尾英俊『林業法律』農林出版, 1974, pp159

5) なお、転用規制の制度については本章 1-3-3、森林のレクリエーション利用についての費用負担問題については本章 3-1を参照のこと。

6) 多目的ダムの費用振分けが参考になるかもしれない。例えば、佐藤武夫は『水の経済学』

岩波書店、1965)の中で、ダムの貯水管理方法が、治水目的の場合と、利水・発電目的の場合と異なることを指摘し、実際には利水・発電目的に偏した管理がなされることが多い多目的ダムの費用の一部を治水部門が負担している現状を批判した。短期的な木材生産収入を追求した管理を行う森林所有者に、国家財政が「治水」名目で助成を行えば、おそらく同様の批判を免れないであろう。

1-3 森林利用の「社会的制約」

資本主義社会の発達にともない、あまねく土地所有権には社会的制約が課せられるようになり、森林もむろんその例外とはならなかった。しかし、資本主義の成立期には、森林所有権には社会的制約が全くない、と定められたきわめて稀な歴史的経験がある。本論に入る前に、領主権力からの私的所有権の絶対性が比類なく保障された市民革命期のフランス革命政府の立法を簡単にみておこう¹⁷⁾。

フランスでは17世紀末のゴルベールの勅令によって最小伐期が定められ、転用が規制された地域もあった。しかし、1791年の革命政府立法は、「個人に属する森林は、林務官の監督から離脱するものとし、各所有者は、自由にそれを管理し、将来は、当人が良いと思うとおり自由に処理することを得るものとする」と定め、森林の管理・処分を完全に所有者の自由に任せた。この結果「100年来のすべての大暴風も大気現象も、この恐るべき第6条にくらべれば害が少なかった」と評されるほど大量の開墾・転用を招く。このため、19世紀初め、政府は伐採や開墾の事前(6カ月)届出(不許可もありうる)制を定め、さらに1827年の森林法ではこの届出制に加え、郡長の承認する私設監視人の設置義務を規定するに至ったという。1791年に一旦規制を撤廃した後に再び規制を強化したわけであるが、その際補償が行われたという言葉がないところをみると、この極端な事例においても結局、森林所有者に無制限の自由を認めない、すなわち社会的制約を設けることで落ち着いたようである。

今の例では、転用に対する規制が問題であった。森林利用に対する規制としては、この他に、通常の林業生産に対する規制のほか荒廃林地の復旧命令などもあるだろう。これまで本章で述べてきたような森林利用の技術的・社会的特質により、前章でみた土地所有権の社会的制約を森林の場合どのように考えることができるかを、主としてわが国の経験に

ついて、規制の態様別にみていこう。すなわち、森林所有者は本来的に自己の所有する森林をどこまで自由に利用する権利があるか、という問題である。これは具体的に次のような規制を所有者は無条件に受忍すべきか否か、という問題におきかえることができよう。

1. 荒廃林地や既墾地への造林を所有者に義務づける場合
2. 通常の林業生産を他の目的のために制限する場合
3. 林業生産以外への転用を制限する場合

林業生産は非常に長期的な経済行為なので、その一局面をみて1、～3、の区別をするのは無理があるかもしれないし、事例によっては曖昧なこともあるかもしれないけれども、とりあえずこうした場合分けをすることは議論の混乱を避ける上で有益であろう。

1-3-1 荒廃林地や既墾地・他用途地の林地化ないし復旧を所有者に義務づける場合

森林の荒廃の著しかった前世紀末にわが国で初めて成立した森林法（1897[明治30]年4月1日法律第46号—以下明治30年法と略記することがある）の起草者であり、当時の山林局長であった高橋琢也は、同法の解説書の中で、

「荒蕪荒絶の山野砂浜等に新植を施し或は止砂治水等の為特別の工事を起したる場合の費用の如きは、林主の自弁し難きことは論をまたずして国家町村もしくは享利者に於て之を担当するは当然なり」¹⁸¹⁾ と、荒廃地に対する造林に対しては費用の助成が必要であるとした。実際、その後の第一期治水事業、第二期森林治水事業において、荒廃地や既墾地の復旧に対する公的な資金投入が行われている。これに関連して、明治40年森林法は既墾地を保安林に指定し復旧造林を命じた場合、所有者に補償の請求を認めている（損失補償の項参照）。

ちなみに外国の例では西ドイツの連邦建設法に、Bプラン（Bebauungsplan 地区詳細計画）で植樹命令を受けた場合には補償するとの規定（43条）があるという。連邦建設法の補償規定の精神は、「Bプランの策定により従来どおりの利用方法が経済的にもはや期待できない場合に補償し、従来どおりの利用がなお可能なら補償は要しない」¹⁸²⁾ということであるから、この規定は従来林地以外の収益性の高い利用を行っていた土地に植樹を命じた場合をさすと考えることができるので、既墾地復旧補償と同じケースであるといってい

なお、類似の規制に伐採跡地の植栽の義務づけがある。1951年の改正森林法（以下、昭和26年法と呼ぶ）では森林資源の保護を基本的理念として、伐採跡地に対する造林の義務規定が設けられていた（第14条）。当時の行政当局の解説によると「植伐の著しい不均衡を来し荒廃への途を辿っているわが国の森林殊に民有林について森林計画によって施業上の基準を示して各森林所有者のよるべき手本とすると共に、その中で国としてこの際何うしても国家公共の利益を確保するため必要な造林及び伐採についての最小限度の要求は森林計画の中で具体的に明かにしつつこれを法的に強制して森林生産保護の目的を達成しよう」というものであり、「従来の施業案制度と比較すれば一面においては民有林施業を国家権力をもって著しく制限すると同時に、他面においては森林所有者の施業に対する監督的立場を離れて指導的立場に立つこととし、この面ではその施業を自由なものとした」のであった²⁴⁾。

ただし、この頃から現行の造林助成制度の基盤が整いつつあったことを指摘せねばならない。つまり、法令上は植栽の義務をうたっていたものの、そのための資金についての助成措置も同時に用意されていた。また、植栽義務規定は後の法改正で廃止され、現行森林法では保安林についてのみ残存している（第34条の2）。

このように、林地よりも価値の低い荒廃地であれ、価値の高い既墾地であれ、現状利用に変更を加える場合には資金助成が行われ、さらに、現状が森林であって伐採が行われた場合でも、資金助成が行われることが多い。

このうち既墾地に対する資金助成は、所有者の土地の価値を低下させることにたいする支出であるから、旧森林法が「特別補償」と称しているごとく損失補償のカテゴリーに属する。これに対し荒廃地や伐採跡地の造林への援助は林業補助金というべきである。本来、森林所有者の林業生産活動に対する制限とはならず、むしろこれを助長しているのであるけれども、高橋の「林主の自弁し難き」というように森林資源や社会経済条件が所有者に造林のインセンティブや資金力を許さなかったことから支出されたといえよう。すなわちこの資金助成は山村住民に対する生業の保障をも意味していた。後にみる水源林基金などの森林造成維持費用負担問題は、一般に、後者のカテゴリーに属するであろう。

1-3-2 通常の林業生産を他の目的のために制限する場合

今日では、従来的に行われていた林業生産の継続を社会的制約により無補償で制限することはできない、という考え方が一般的であるようにみえる。半田の「一般に、ある種の公益機能の国民生活にとっての必要性が高まると、それを確保するために行政機関は、林家の土地所有権に基づく権利たる林業の商品生産活動（以下『林業』と略称する）を制限せざるをえない。それには、その林地の使用収益権を全面的にとり上げる場合と、基本的には林家の使用収益を認めながらその内容に制約を課する場合とがある。いずれにしても林家の収益にそれによってマイナスが生ずるかぎり、行政機関はその金額を補償するのが当然である。」²¹⁾ というがごとき、また熊崎の「通常の林業用地は木材生産を前提にして所有権が確立し、保安林を除くと従来比較的自由に造林や伐採が行われてきた。この歴史的な事実を無視するわけにはいくまい。」²²⁾ というがごときである。

しかしながら、戦前においては多少の施業制限は甘受すべきものと考えられていた。先の高橋は、「我が禁伐林の如き絶対的施業を禁止するものに至りては、損害の要償を拒絶するを得ざるなり」としながらも、「元来森林の所有権が制限を受くべき性質を有するは、森林そのものの天性に基づくのみならず、土地の経済にして森林ほど産額少なきものあらざるが故にその施業を制限するも多額の損失を生ずるの理なきは最も数の見易きものなり」²³⁾ としていた。後述する保安林の損失補償制度において、今日と異なり施業要件が択伐である普通保安林については非補償であったのは、この考え方の現れであろう。

施業制限に関する考え方のこのような違いは、森林資源の状態の違いに由来するのかもしれない。すなわち、高橋の時代には、森林が荒廃しており、若齢林の伐採制限のような規制が長期的にみれば森林所有者自身の利益にもなることは十分予想できた。しかも、治山治水投資の全体的水準が低かったために、森林の荒廃が即、人命にもかかわるような重大な被害を及ぼす可能性が大きかったと考えられる。このような森林では、[i]「1-2 山地保全」の項で触れた、施業制限が林地そのものの保全に資し、将来の林業生産に資するという側面が強かったであろうし、[ii]施業制限によって初めて誰がしかの生存のための最低水準を確保することができたであろう。高橋のいう森林の「天性」とはおよそこの2つの含意をもっていただと思われる²⁴⁾。

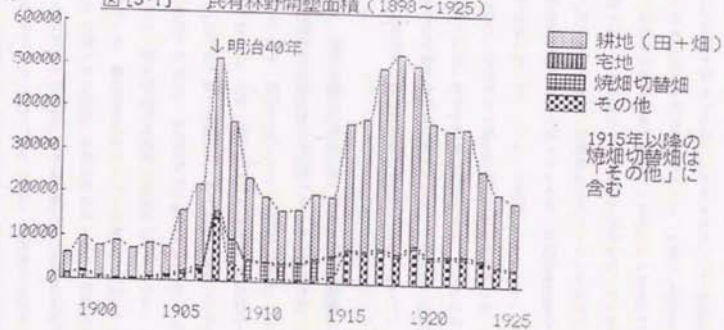
これに対し、半田の指摘は、森林所有者による管理が、少なくとも他の人間の基本的な生存を脅かさない範囲で行われており、行政側がこれに追加的に改善の要求を行うような場合について成り立つものであろう。

1-3-3 林業生産以外への転用を制限する場合

転用に対して、現在のわが国の森林法制では、転用要件の厳しい許可制をもつ保安林制度、および地域森林計画対象の全民有普通林（開発単位1ha以上）については原則許可を旨とする林地開発許可制度がある。

そもそも明治30年法では、採草や採石のみならず開墾についても、また民有林のみならず国有林や御料林などについても、府県知事による許可が必要とされ、かつ、主務大臣はこれをあらかじめ禁止すべくゾーニングを行うことができた。明治40年法では、規制が民有林に限定されると同時に、開墾は保安林を除いて許可の対象外となった。統計的には、図[3-1]および「6. 付録」の表[6-1]にみるように、1898～1925年の28年間に700万町が転用されており、その8割が耕地への転用である。いま、この数値を詳しく分析する余裕はないが²⁶⁾、年平均2.5万町（明治40年法施行下では3.2万町／年）というこの転用面積は、今日（1974～1988年度）のゴルフ場などを含めた転用面積が2万ha／年前後で推移していること、および、当時の統計値が、いわゆる「縄のび」によって今日の統計値に比べ過小な値をとっていると考えられることを考え合わせると、開墾が慣行水利権の壁に阻まれて「必ずしもはかばかしは進まなかった」²⁷⁾とはいえ、当時食糧生産のための開墾は大いに奨励されていたことが伺える。しかし、その一方で、1903年および1906年の大水害を契機として、林野当局は保安林・普通林に関わらず傾斜度に応じた地域指定を行って、開墾を制限・禁止した²⁷⁾。1926年には制限地面積430万町（保安林面積のほぼ倍）、禁止地面積20万町に達しており、少なくとも統計上明らかな1942年までは禁止地面積は半減したものの制限地面積はほぼ同数を保っている²⁸⁾。

図【3-1】 民有林野開墾面積（1893～1925）



農商務省統計による

その後、占領下に制定された昭和26年法では、里山を中心とした戦中の乱伐の反省から伐採許可制が創設されるが「ザルとは行かぬまでも穴あきバケツの感」²⁰⁾があった上、木材需要の増大する中、1955年に広葉樹伐採が自由化され、1962年には保安林を除き伐採許可制は廃止された。このため、森林においては保安林等特定の地域を除いていわゆる「白地」となった。

このような背景から森林法が改正され、1974年度から林地開発許可制度が発足する²¹⁾。先に対象は民有の普通林と述べたが、正確には保安林、保安施設地区、海岸保全区域以外の地域森林計画対象森林について民間による転用が行われる場合に都道府県の事前の許可を要する、とする制度で、「森林を所有することに内在する当然の義務として、他人に苦しい迷惑を及ぼすような開発は許されない」けれども「開発者が通常守らなければならない社会的受忍の義務を果たすかぎり、開発行為は許されて当然である」との考えにもとづいた制度であった。したがって補償は行われない。

つまり、ここでいう森林所有権の社会的制約とは、転用するのならば節度ある転用を行うべきである、という程度の制約であり、だからこそ、土地利用が原則自由といわれるわが国でも無補償で運用できるといえ、これは逆に補償を要しない範囲で最大限の制約を課している制度であると評価できるのかもしれない²²⁾。

次に、保安林制度をみることにする。保安林解除の理由として法で定められている要件は、①保安林の指定理由が消滅したとき（森林法第26条1項）、②公益上の理由により必要が生じたとき（同条第2項）の2つの場合であり、これ以外の理由で保安林の解除が行われることはない。なお、①の場合は解除義務、②の場合は解除可能、という相違がある。

これに対しては、道路やダムなどの公共事業の目的のための申請の場合許可されやすい、との指摘があり²³⁾、また増加する解除申請に対し、個々の件について個別的な判断がなされるので、保安林面積の総量の確保は保障されないことになる²⁴⁾。

とはいえ、森林所有者にとっては保安林に指定されると解除するためにはかなり煩雑な手続を必要とするため、問題点はあるにせよ、転用に対する強い規制となっていることは疑いのないところである。実際、転用圧力の強い地域で森林保全を目的として新規に私有林を保安林にゾーニングすることは、所有者の抵抗により困難なのが現状である²⁵⁾。これは、このような強い転用規制に対し、保安林の損失補償制度が何ら補償しないからでもある。後述するように、森林法第35条にもとづく保安林の損失補償は、立木補償にとどまり、

転用により期待される価値増加分については一切考慮していない。

換言すれば、保安林に関しては、森林所有者に対し、先にも述べた西ドイツの連邦建設法の例がそうであるように、現状利用の否定による損失についてのみ補償し、他用途への転用の権利は認めない、すなわち森林を森林として維持することが森林所有権の社会的制約である、と考えられているわけである。このこと自体は、機れた思想というべきかもしれないけれども、原則的に転用自由である普通林との公平は保たれない。

1-3-4 小括

具体的な事例に入る前に模式的に問題を設定し、さまざまな例を概観しながら予備的考察を進めてきた。結論めいたことを述べる段階ではないが、1つだけ確かなのは、再三述べているように技術的ないし社会経済的条件、森林の状態などの条件によって、森林所有権の性格は異なってくるという事実である。

諸条件の似通っている同時代においてすら、すべての森林についてその所有権の性格を一律に云々することはできないのかもしれない。宮本²⁵⁾は、兼六園有料化問題を考えるに際し、兼六園が「[i]歴史的名勝地 [ii]観光地 [iii]公園 のいずれであるか」という位置づけが必要であるとした。歴史的名勝地として位置づけられれば、庭園を損傷する恐れのある混雑現象の緩和のための有料化もやむを得ないけれども、地元市民の頻繁に利用する公園として位置づけるならば、地元市民のシビルミニマムを確保する意味で無料で供給されなければならない。また、どうしても保存すべき歴史的な価値の高い施設についてのみ、入込を制限する方法も技術的に可能である。兼六園は、公園というその基本的位置づけが比較的明確であり、歴史的名勝地といった例外的な面についてはゾーニングで対処できる、というわけである。

個々の森林についてこのような位置づけが可能かどうかは問題となるが、これについては具体的な事例をみたとで触れることとしたい。

以下、事例として、わが国において、資本主義化が始まって間もなく、荒廃した森林の多かった1910年代の鉄道沿線のなだれ防止保安林の損失補償事例および、生育途上の森林の積極的な管理費用を流域下流部の地方団体などが負担すべく設立された1970年代の水源林基金の事例をみとうえて、利用権の市場化によって森林の転用を規制する手法を提案することにする。

註

- 17) Devezé, Michel : Histoire des forêts (邦訳『森林の歴史』猪俣訳) 白水社, 1973, pp 88-101
- 18) 高橋琢也『森林法論』明法堂, 1896, pp123
- 19) 阿部泰隆『国土開発と環境保全』日本評論社, 1989, pp180
- 20) 林野庁経済課編『森林法解説』林野共済会, 1951, pp39-40
- 21) 半田良一「公益林の施業と費用負担問題—水源林と保健休養林の場合—」『山林』1986, pp5
- 22) 筒井達夫編『社会開発と林業財政』宗文館, 1976, pp206 (熊崎 実)。ただ、熊崎はさらに続けて「しかした森林の所有権は木材生産を営む権利を与えるけれど、森林を荒廃させる権利まで保証するものではない。それゆえ、森林生産力を維持し、国土保全に最小限度の配慮を加えることは森林所有者の義務とみなされる。これがたとえ所有者の側に短期的な損失をもたらすとしても、社会に損失補償を要求する根拠はすこぶる薄弱である」という留保条件をつけている。
- 23) 高橋琢也『前掲書』, pp123。なお、高橋は禁伐林についても補償せず、との立場だったが、帝国議会の反対により修正を余儀なくされた経緯がある。筒井達夫『森林法の軌跡』農林出版, 1974, pp121-122によると「保安林補償制度は政府原案ではなかったが、制限してしかも『補償マヤラストイフ残案』との理由から、委員会修正案において禁伐林に限り補償する条項が挿入された。これに対する政府側意見は『現在の保安林はすべて禁伐林であるのでその数も多い。これをすべて補償の対象にすることは負担に堪えきれない。さらに補償額の評価も困難である。したがって禁伐林はできるだけ少なくすることになった。補償しないことに重点があるのではなく禁伐林は少なくすることに重点がおかれていた』。
- 24) ただし、このような制限がたとえ一時的であっても森林所有者の生業を脅かす場合は、前項1-3-1に準じて資金助成が行われた場合もある(費用負担の項の赤川水利組合の例)。短期的にみると補償の意味あいももつ資金助成である。
- 25) 当時の開墾政策については、農業発達史調査会(東畑精一代表)『日本農業発達史6〔改訂版〕』中央公論社, 1978, pp109-142 (小川 誠)、および今村奈良臣ほか『土地改良百年史』平凡社, 1977, pp135-143 (今村奈良臣) に詳しい。
- 26) 今村奈良臣ほか『前掲書』, pp136 (今村奈良臣)

- 27) 仰木重蔵『保安林政策100年の変遷』日本林業技術協会, 1968, pp49
- 28) これと併行して第1期治水事業では既墾地の復旧造林を行っている。損失補償の項の注7)を参照のこと。
- 29) 手束薫一「民有林計画制度の曲折と今後の方向」『森林計画研究会会報』188, 1972, pp 6
- 30) 筒井道夫編『森林保全詳説』農林出版, 1982, pp170-182
- 31) 許可にあたって環境アセスメントを行うべき、との批判がある(山村恒年『自然保護の法と戦略』有斐閣, 1989, pp178)。
- 32) 山村恒年『前掲書』, pp191
- 33) 後者の点については、本章[4]においてもう一度検討したい。
- 34) 普通林の所有者のもつ保安林に対しての意識について調査したものに、加藤展生「保安林指定に対する意識調査」『治山』30-1, 1985, pp14-16 がある。
- 35) 宮本憲一「自然保護とシビルミニマム—兼六園有料化問題を中心に」『公害研究』6-2, 1976, pp4-5)

[2] 損失補償

2-1 理論的諸問題

2-1-1 損失補償と費用負担

損失補償についてはすでに2章で土地利用規制一般にかかわる補償のあり方を、本章[1]節においても森林所有の社会的制約にかかわる議論を行ってきた。

一方この[2]節では「損失補償」について、[3]節では「費用負担」について述べることにしたが、日本語でいう「損失」は広義の「費用」に含まれる¹⁾ので、損失補償にかかわる費用負担の問題が生じる。この点について整理しておく、前節で触れた場合分け

1. 荒地林地や既墾地への造林を所有者に義務づける場合
2. 通常の林業生産を他の目的のために制限する場合
3. 林業生産以外への転用を制限する場合

のうち、1.は積極的な環境改善であり、2.と3.は現状凍結型の規制である。そして、森林所有者に負担の能力がなく、あるいは負担の義務を負わせることが公平上困難な場合、前者は補助金によって、後者は損失補償制度ないし、買い上げや税制上の優遇措置によって賄われてきた。このとき、補助金にせよ、損失補償にせよ、国などの公的部門のみならず受益者や、もちろん森林所有者自身の負担²⁾も考えられ、その費用をどう振り分けるかという問題が生じる。したがって、補償費用についても当然費用負担の問題が生じるけれども、既存の制度によらない当事者間の自主的な交渉まで含めてもその事例はきわめて稀であり、しかも近年「水源林造成維持費用負担問題」がクローズアップされる中、わずかながら各地に設立された水源林基金事例が、いずれも積極的な森林の改善に対する助成を主目的としているため、補償費用の受益者負担についてはほとんど論じられていないのが現状である。

したがって本節では、費用負担にかかわる部分については原則として[3]節に譲り、とくに必要のない限り、補償額や補償の程度、補償の性質などに絞って、森林保全にかかわる損失補償の問題を述べていきたい。

2-1-2 保安林の損失補償制度をめぐる問題点

2-1-2-1 近代初期におけるヨーロッパ諸国の損失補償制度

ヨーロッパでは、戦争による国家の離合集散があったこともあって、わが国よりも山岳地帯の地域性が強く、このため森林利用の外部性は地域間の問題として意識されていたのかもしれない。19世紀半ば以降、統一国家の形成に伴い、平野部地域の利益のためにオーストリアやバイエルンを初めとして各国に近代的な保安林制度が設けられた³⁾。

規制の強さや、規制の期限は国によって異なっていたけれども、保安林の指定により開墾と荒廃を禁止し、既に荒廃した土地については復旧造林命令を行う点は、19世紀後半ではほとんどの国の制度に共通している⁴⁾。

これら各国の損失補償の有無をみると、バイエルンやイタリアでは補償せず、オーストリアでは場合により「農産物の賠償」、プロシヤでは原則的に補償を行っていた⁵⁾。このほか、育林の長期性を根拠とした免租も一般的であるけれども、買収は財政上の問題に加え、貧しい山村民は政府に買収させるためにかえって林地を荒廃させるとの理由から必要最小限にとどめるべきとされていたという⁶⁾。

2-1-2-2 わが国の保安林制度と損失補償の規定

わが国の明治30年森林法において制度化された「保安林」の制度は、本章冒頭で触れたような旧藩時代に各藩で行われていた森林利用の外部性にかかわる強制的な規制政策を引き継ぐ性格をもつ制度であったといえるかもしれない⁷⁾。同法の第30条には、従来の禁伐林等は自動的に保安林となり、従来の制限はそのまま効力をもつ旨の規定があるから、現実にもかなりの禁伐林が保安林として引き継がれたのであろう。その後、森林法は今日に至るまで多くの改正を経たけれども、今日の保安林制度は明治30年法により確立したとされる。

さかのぼって、明治以降の民有禁伐林を初めて規定した1882[明治15]年2月の太政官布達第3号は、伐木停止がその林地自体を保全するためというよりも、それは手段であってその主要な目的は他に及ぼす障害を防ぐためである旨を明記しており⁸⁾、保安林制度の本質が、とりまなおさず伐採活動によって生じる外部不経済を抑止することにあることが当時から

明確に認識されていたことを示している。

ところで、近代国家において成立した保安林制度は、旧藩時代とは異なり、少なくとも法制上は土地所有権の尊重を前提として成り立っていた。このため、民有保安林の編入（今日でいう指定）は慎重に行われねばならないものと考えられていた。明治30年法の起草者であり、当時の山林局長であった高橋琢也は編入の条件として次の諸点をあげている²¹。

- ①保安林編入による施業制限の利益が、私人でなく公共に帰属すること。
- ②施業制限による利益が施業制限による損失を上回ること。
- ③より安価な代替の方法がないこと。
- ④危害を防止する能力が森林所有者になく、国家の強制が必要であること。
- ⑤ただこの強制を行うほかは他の方法がないこと。

このうち最初の3条件は今日でも十分通用する。すなわち、1章[3]節で述べたように、①は公正の条件であり、②は効率の条件（社会的厚生を増大）である。ちなみに、②でいう利益とは、前節で触れた「外部不経済」の減少分を意味するのはいうまでもない。③も当然で、②とともに費用便益分析に通ずる考え方である。また、④は、おそらく森林所有者自身に荒廃地復旧等の能力およびインセンティブがある場合にはあえて編入しない、という意味であろう。荒廃地復旧等による利益が森林所有者自身のみに帰属する場合には、これもしごく妥当な原則となる。後にみる鉄道林のケースがこれに近い。なお、⑤をあえて付け加える必要はないようにみえる。安易な編入をよくよく戒めたのであろう。また、すぐ後にみる損失補償についての受益者負担の規定が適切かつ積極的に運用されれば、理論上①はそれほど大きな制約にはならないのに、これを第1条件として挙げたところをみると、当時すでに高橋は受益者負担制度の運用が困難であることを予見していたのかも知れない。

ここでは②の条件に注目したい。保安林編入による利益が損失を上回るのなら、利益を得た者が損失をうけた者に損失分を支払っても、なお編入以前よりはベターオフ（望ましい状態）になる。ここに損失補償の可能性が生じる。

損失補償（禁伐補償）について明治30年法は次のような趣旨の規定を設けている²²。

「1.保安林に編入されたため損害を蒙った御料林、国有林以外の森林所有者はその伐木を禁止された場合における直接の損害に限り補償を求めることができる。但し御料林、国有林に対しては補償を行わない。

2.前項の損害であって申請にかかわるものは申請者がこれを補償し命令にかかわるもの

は政府がこれを補償する。ただし申請者の補償にかかわるものは政府がその1/3以内を補助することができる。

3. 損害の算定方法は命令でこれを定める。」(第26条)

通常は保安林編入によって利益を得る者を特定することが困難であったり、受益が広範にわたることが多いため、国が補償し、とくに申請があって保安林編入が行われた場合に限り、申請者が補償する、という趣旨である¹¹⁾。さらに、10年後の1907(明治40)年の森林法(以下明治40年法と略す)では、

「1. 木竹の伐採を禁止された保安林の所有者または立木竹の所有者は、これによって生じた直接の損害に限りその補償を求めることができる。

2. 前項の保安林の所有者が主務大臣の命令によって造林を行ったときはその造林の費用は前項の損害とみなす。

3. 前2項の損害は政府がこれを補償する。但し政府は保安林編入によってとくに利益を受ける公共団体もしくは私人にその全部または一部を負担させ国税徴収法の例によってこれを徴収することができる。」(第28条)

としており、申請者でなくとも受益者であれば負担させることができることとなった。現行森林法まで条文上引き継がれている受益者負担の規定である。また第2項は造林補助金の発達した今日では造林補助金の上乗せ措置というかたちをとって受け継がれている。なお、明治40年法は禁伐や択伐だけでなく、皆伐にまで保安林の作業種を拡大している。

2-1-2-3 損失補償制度の問題点とその運用

具体的な損失補償における最大の問題は損失額の算定にある。伐採制限、伐期延長等の施業制限による損失の算出方法が1つ、さらに伐採規制を加えられた状態と比較するのにどういった状態を基準とするか、という問題がある。とくに後者は、前章以来議論してきた土地所有権の社会的制約がどこまで土地所有者に受忍の義務を負わせるか、という問題につながっており、重要である。森林法の条文にいう「直接の損害」という文言はきわめてあいまいにみえるので、戦前における実務上の取扱いを「保安林実務要綱」¹²⁾にみてみよう。

まず、条文にもあるように、対象は禁伐民有林に限られる。

次に、基準とする状態は普通保安林におかれる。すなわち「禁伐なのが故に(補償は引用者)為されるのであって、禁伐ならざるもの即ち普通保安林に対する損害は補償せら

れない関係よりして損害額の決定を次の如く行ふこととした。…即ち伐採禁止の当時存在する森林立木竹を普通の保安林の立木竹として損害を見積るのであるが、普通保安林の立木竹として見積ると云ふのは伐期に達したる当時の立木竹の価格を時価を以て見積り其の3割を減じたるものを以て普通保安林の立木竹の価格と見做す。保安林となりたるが為め立木竹は3割の値下がりを来した訳である。但し地方長官に於て特種の理由により必要とするときは割引歩合を3割とせずして之を適当に増減することが出来る」。

そして、このように減額された立木価格の5%（当時の民法404条による法定利率に等しい）が毎年の補償額と定められた。

補償は森林が伐期に達してから行われる。伐期は、樹種、作業種及び地方の慣行等を考慮して農商務大臣が定めることとされた。指定当時伐期に達していない森林については指定時に伐期を保安林所有者に通知しなければならないけれども、伐期に達した時点で再度通知する必要はない。伐期に達してから1年以内に保安林所有者から請求がない場合は請求権は消滅する。

以上がその概要である。要するに、補償されない普通保安林の所有者との公平を考えてあらかじめ減額された立木（土地を含まない）の資産価値を伐期に達した時点でフローに換算し、この金額を伐期時点以降毎年補償することとしたわけである。禁伐の場合を今日のいわゆる通損補償と比較すると、今日では非保安林として施業した場合を基準として損失を算定しており、したがって立木価格を減額しないという点を除けばほぼ同様である。

今日しばしば指摘される問題は、1-3-3 に述べたように、基準の如何は別にして、いわゆる立木補償と呼ばれるこうした方式が、林地の他用途への転用を考えた場合の機会費用にたいする補償を一切考慮していない、すなわち地価にたいする補償となっていないことであって、このことはたとえば都市近郊の保健保安林の新規指定やリゾート化の進む海岸地域の保安林の維持にとって重大な障害となっている。補償の対象が林業的收益の減少のみであって地価を補償しないのは、林地を転用しないことが森林所有権の社会的制約と考えることを意味するけれども、普通林が原則として転用自由であることを考えると、普通林が新規に保安林に指定された場合と税制等の種々の恩典を考慮しても森林所有者にとっては不利になる可能性が大きい。

しかし、荒廃林地の復旧が急務であり、若齢林分の多かったと考えられる当時において、転用などということは行政側にも保安林所有者の側にも緒から頭になかったのであろう¹³⁾。

なお、伐期の通告についての上の事情は、荒廃地や若齢林を駆逐された所有者の一部または多くが、伐期の到来に気づかず補償の請求権を失った可能性を示唆している。

註

- 1) 自然環境保全審議会自然環境部会『自然保護のための費用負担問題検討中間報告』（『ジュリスト増刊総合特集4』所収、1976、pp343）
- 2) 森林所有者自身の「負担」とは他者による助成や補償がなされなかった部分を指す。
- 3) 1852年 オーストリア、バイエルン、1879年 オーストリア・ハンガリー、1899年 プロシヤにそれぞれ保安林制度が確立した。オーストリア・ハンガリーのケースでは「山岳地帯の森林がハンガリー王国の監督のもとにおかれることとなり、平原住民の利益のためにスロヴァキアとトランシルヴァニアにおけるある種の森林地役権が圧迫を被ることとなった」という。（Deveze, Michel : Histoire des forêts（邦訳『森林の歴史』猪俣訳）白水社、1973、pp109-110）
- 4) 高橋琢也『森林法論』明法堂、1898、pp120-123。なお同書はオーストリアではなだれ・土砂崩壊等は特別な保安林とし、他に普通保安林を設けているとの指摘があるから、これなどをもとにわが国保安林制度の禁伐保安林、普通保安林の区別が生じたのであろう。
- 5) 高橋琢也『前掲書』、pp123-130
- 6) 高橋琢也『前掲書』、pp130 に、当時のプロシヤ議会での議論と当時のわが国での鉄道敷地買収問題が紹介されている。
- 7) むろん、ヨーロッパを中心とした諸外国の森林法制をも参考にしたことは間違いない。明治30年法の土台となった1882（明治15）年の森林法草案が、「各府県将来意見」、「旧藩慣例」、諸外国の森林法制のそれぞれにどの程度依拠していたかを示したものに、荻野敏雄『日本近代林政の基礎構造—明治構築期の実証的研究』日本林業調査会、1984、pp156がある。これによると、保存森林（保安林）関係の規定は他の規定に比べ、諸外国の森林法制に依拠した条文の数が比較的少なく「各府県将来意見」「旧藩慣例」の割合が高かったようにみうけられる。
- 8) 日本治山治水協会編『治山治水五十年史』日本治山治水協会、1960、pp99。なお、この文献は同じ年の太政官布達第7号を引用しているが、内容的には同等である。
- 9) 高橋琢也『前掲書』、pp119。なお筒井道夫「保安林損失補償制度の諸問題」『林業技術』419、1977、pp4-5を参考にした。

10)旧藩時代になぜ損失補償が存在しなかったかという問題と、森林法に損失補償の規定が具体的にどういった経緯で入ったかという問題は重要であり、また諸説あって興味深い、今後の課題としたい。なお、前者について言及したものに、鈴木倉太郎『保安林の禁伐と其損害補償に就て』『大日本山林会報』503,1924,pp21、筒井道夫『森林法の軌跡』農林出版,1974,pp121-122、および、藤沢秀夫『保安林の損失補償』『水利科学』4-2,1960,pp124が、後者について言及したものに、手東平三郎『森のきた道』日本林業技術協会,1987,pp40-99がある。

11)誰が負担すべきか、というこの議論については、費用負担の項を参照。また、田中啓一『受益者負担論』東洋経済新報社,1979,pp51-80に今日における一般的な議論がある。この中で、今日ほとんどの公共事業関係法に採用されている受益者負担の制度がわが国で本格的に活用されたのは1919年の都市計画法制定以降であるという指摘がみられることに注目したい。

12)林政会『保安林実務要綱』林政会,1941,pp76-81。森林法施行規則(明治40年12月26日農商務省令第21号)にもとづく内容である。なお、鈴木倉太郎『保安林の禁伐と其損害補償に就て』『大日本山林会報』503,1924,pp26-32によって細部を補足した。また、引用文はカタカナをひらがなに直し、旧字体を新字体に直してある。

13)食糧需要の増大により農地転用圧力が増大した事情は本章 1-3-3 で若干触れたけれども、旧墾地復旧のような農地を保安林に指定して植林する事業がそれほど進まなかったことから類推すると、農地転用の圧力の高い林地はあまり保安林に指定されなかったか、保安林に指定されるような林地に農業適地が少なかったか、もしくはその両方であったと考えられる。

2-2 明治40年森林法にもとづく禁伐保安林損失補償事例—新潟県東蒲原郡、磐越西線沿線のなだれ防止林

2-2-1 はじめに

森林法に規定される保安林の損失補償については、これまで主としてその沿革や法的解釈、意義や是非、補償額の算定方法、制度上の問題点などを中心に議論されてきた。しかしながら、実際にどのように運用されてきたか、すなわち補償の実態について言及した文

献は筆者の知る限りほとんどない。殊に戦前の補償実態となるとまず見あたらない。すでに1897年の最初の森林法（いわゆる明治30年法）に禁伐保安林について損失補償の規定が存在したことすら、一般の林業関係者には意外と知られていないかもしれない。従来「働かざる衆文」¹¹といわれていたことを考えれば、無理もないことである。少なくとも損失補償が十分行われなかったことはたしかで、このため戦前の保安林制度全体が営林監督制度との関係で「実効のすくない」「陽路者」¹²となったとの評価もある。制度的な裏付けの充実した今日でさえ、年間の補償実績は7億円（1988年度決算額）程度であり、治山関係の公共事業費が年間2,000億円にのぼることを考えると、その位置はきわめて小さくみえ、このことがまた、実態に関する分析のほとんど行われなかった理由の1つであるといつてよいだろう。

さて、1954年11月20日に林野庁治山課保安林計画班長名で、各都道府県の保安林係長宛に送られた照会文書（別掲資料1）は、戦災のせいもあって敗戦後ほどない頃の林野庁すら、戦前の損失補償の実態を把握していなかったことを示している。念のため記しておく、この照会の行われた54年というのは、前年に少なくとも明治以降では最も激しい水害が日本全国で発生したことから、国会決議を経て設置された「治山治水対策協議会」の手になる「治山治水基本対策要綱」（53年10月16日）をうけて、保安林整備臨時措置法が公布された（54年5月1日）年である。なお、要綱は「三A2（2）保安林の管理」の項で「
II）民有保安林に対する適正な補償制度を確立する」と明記していた¹³。

「保安林の損失補償」と題する報告書¹⁴（以下、たんに「報告書」と略記）がこうした検討の結果生まれたものであることは間違いない¹⁵。これによると、戦前の（正確には1897年から1950年までの54年間の）損失補償事例は、

・禁伐補償—島根1、新潟2 計3件、面積95.7町¹⁶

・特別補償—群馬15、埼玉7、新潟7、山梨26、長野1、鳥取2、富山28 計75件、面積90.4町

のみであったとされている。

ここで、禁伐補償とは、「伐期に達していながらも、保安林なるがゆえに伐採を禁止されている林分にたいして、その禁止期間中伐採収入相当額にたいする利子相当額を年々補償する」ものであり、特別補償は「農地を保安林に編入して森林に変更するばあい、開墾費相当額を地価の低減にたいする補償として、1回限り補償するもの」である¹⁷。いうまでもなく現行の森林法でいうところの損失補償に相当するのは禁伐補償であるのにたい

し、特別補償は、むしろその後の造林助成政策の展開を準備したものと考えたほうがわかりやすい。

ともあれ、「報告書」が、2年後の59年12月11日の「保安林の指定による損失補償及び受益者負担に関する要綱」に結実し、戦後の保安林整備計画の実施に大きく寄与したと同時に、今日に至るまで、戦前の損失補償の実態の一端を伺わせるほとんど唯一の文献であったのはたしかである。

「報告書」ではこれら各県のすべての事例についての詳細は記されていない。とくに、今日の損失補償に相当する禁伐補償に関しては、もともと事例がわずかだったこともあって新潟の2件のうち1件についてはアウトラインが触れられているのみである。ただ、新潟のもう1件については、「報告書」にやや詳しく述べられているほか、当時の新潟県保安林係から林野庁に送られた回答そのものも現存しているので、当該保安林の当時の所有者や地帯、面積、および補償額などを知ることができる。

本項は、この1件—新潟県東蒲原郡豊実村（現鹿瀬町大字豊実）の鉄道沿線の類雪防止林—の事例について、保安林編入当時の事情やその後の経緯等を事実関係を中心にまとめたものである。すでに編入当時から70年を経過しており、不明な点も多々あるけれども、要点を先に言えば、現地は磐越西線沿線の急斜面で、なだれによる鉄道事故が相次いだため、1920年前後に保安林編入が行われ、伐期に達していた林分についてはその一部についてほどなく損失補償が行われた。しかし、当時の鉄道省（現在のJR）は、保安林編入だけでは不十分と考え、自ら買収に乗りだし、保安林編入や、損失補償が行われていなかった林分をも含めてかなりの森林を買収し、積極的になだれ防止工を実施し、必要に応じて保育、更新等の施業を行った。このように、本事例を理解するためには、保安林の損失補償の問題はもちろんのこと、なだれ防止林や鉄道林の実態を把握しておく必要がある。このため、以下、なだれ防止林や鉄道林についても簡単に述べ、それから当該事例について述べることにしたい。

2-2-2 戦前における禁伐保安林の面積と損失補償の実態⁹¹⁾

先に述べたように明治30年法の第30条によって、旧藩時代の禁伐林等は自動的に保安林となったけれども、多くは普通保安林として編入された⁹²⁾。

明治40年法による禁伐保安林の面積を「報告書」によりみると（表[3-1]）、1959年当時で私有林の禁伐保安林は3,600箇所、2,400haほどである。これに公有林を合わせても、4,600箇所、13,400haとなり、59年当時の民有林の全保安林面積の1.2%程度である。戦後禁伐保安林の新規編入が急速に行われたとは考えがたいので、この数字は戦前のおよその水準を表していよう。わずかとはいえ私有林だけでも3,600箇所の禁伐林がありながら、本稿の冒頭に触れたように禁伐補償が2ないし3件、1件10箇所としてもわずか30箇所ほどしか行われていなかったことは、若齢林が多かったことや、伐期の到来が周知されなかったことを考えても、一見して非常に不思議である。逆にいうと、ほとんど損失補償を行わずに2,400haもの森林を禁伐指定できたのは不可解にみえる。あるいは、補償例がありながら資料が残っていなかった都道府県で「事例なし」と回答したところがあったため、表[3-1]の数字が過小になったのかもしれない。さもなくば、「報告書」が、「これがための訴訟なども殆んどその例がないのを見ても、禁伐管理が十分行われていた前提に立てば、極端ではあるが禁伐保安林にも一部宿命論の理屈が是認されてもよいようにも考えられる」というごとく¹⁰⁾、それが社会的に合意された実態であったという可能性もある。この問題については、禁伐補償の実例の詳細を2-4でみた上で再度考察したい。

なお、少なくとも新潟県の禁伐補償の事例では受益者負担規定は活用されていない¹¹⁾。

表 13-11 明治30年および明治40年の森林法により購入された民有保安林

区 分	普通保安林		禁伐保安林			計	
	箇所	面積 町	箇所	面積 町	％	箇所	面積 町
公 有	42,604	668,715	1,049	10,913	82	43,653	699,668
私 有	362,102	409,191	3,555	2,424	16	365,657	411,615
計	404,706	1,097,906	4,604	13,377	100	408,310	1,111,283

出所：文獻4) p. 3

1949年1月1日現在の数値である。

2-2-3 なだれ防止林と鉄道防雪林

2-2-3-1 なだれ防止林の沿革と機能

なだれ防止林の歴史は古く、アルプスではすでに14世紀に森林の利用禁止を住民の間で取り決めた記録があるという¹²¹⁾。わが国でも1684年敦賀地方(福井藩)に「雪なだれ留林」が、1689年弘前地方(弘前藩)に「雪なだれ留山」が設置されたとの記録がある¹²²⁾。焼畑の盛んであった白山山麓(現石川県)ではそれ以前、少なくとも400年前からなだれ防止林が部落付近に設けられていた、との言い伝えもあるという¹⁴¹⁾。

明治政府が今日の保安林の種類にあたる禁伐にすべき森林の地種区分を初めて規定したのは、1876[明治9]年の「官林調査仮条例」であり、ここに「土砂止ならびに類雪止」が設けられている。明治30年法および明治40年法では「類雪及び墜石(防止)」という名称に変わり、現在は「なだれ防止」保安林となっている。

森林のなだれ防止機能を発揮させるためには、密度と樹高の高い森林に誘導する必要がある¹⁵¹⁾。成林したスギ人工林ではほとんどなだれが発生せず、逆に灌木林は「なだれの巣」といわれ効果がないことが知られている¹⁶¹⁾。焼畑や薪炭利用が中心の山ではなだれが発生しやすいわけである。斜面下方に集落や道路などがない森林では、多雪地帯においても焼畑・薪炭利用が行われ得たであろう。1880年代以降そうした地域に鉄道が敷設されていったことが鉄道におけるなだれ防止林設置を急務としたものと考えられる。

2-2-3-2 鉄道におけるなだれ防止林の沿革^{171) 181) 191)}

わが国の多雪地帯における鉄道の敷設は、1880年代の北陸、函館両本線の一部開通を皮切りに、日清戦争による戦争賠償金収入を得た1890年代後半以降、次々に進展した。

1892年、後の東大教授本多静六が訪欧の帰路にカナダの防雪林を調査して帰国、日本鉄道(現在の東北本線)の委嘱により翌年、青森県下にふぶき防止林を造成したのが鉄道防雪林の始まりであるとされる²⁰¹⁾。1890年代後半から本州の脊梁山脈を横断する奥羽本線、岩越線(現磐越西線)が建設され、これらの線区は直ちになだれの被害をこうむる。そこでとりあえず杭や柵などの施設を設置するとともに、林地帯を買収してなだれ防止林が設けられるようになる。1912年、奥羽本線南部と磐越西線東部(福島県内)に12haが設置されたのがその端緒であった。以後、1945年には1,900haまで増加する。

また、組織的にも、1903年に当時の日本鉄道は最初の営林専任技術者を国有林より迎え、以来、営林区といった組織を設けて工作物の設置や造林等の管理を行っていった。

次に述べる豊実村付近を岩越線（現磐越西線）が全通したのは1914年のことである。

2-2-4 旧豊実村の損失補償事例

2-2-4-1 地域の沿革²¹⁾

新潟県東蒲原郡は通称「山蒲原」といい阿賀野川の上流部に位置する奥地山村地域である。旧藩時代は会津藩に属し、明治初期は福島県に編入された。このころ草倉銅山の生産量がピークに達し、また会津若松と結ぶ新しい街道（三方道路）が建設されている。

1876[明治19]年、新潟県に移管される際、福島県はこの地域について「地形人情風俗は多少の進歩あり、経済力の弱さ、就学率の不振、授業料徴収は至難中の至難、田畑きわめて僅少、郡民の多くは山林、舟運などの副業に依存してかろうじて生活している」旨報告したという²²⁾。当時の一般的な山林の状態は詳らかでないが沢泊いを中心にスギの適地であった。阿賀野川支流の只見川上流の旧幕府直轄領には良質の木材を産し、筏流によって新潟の消費地へと送られており、最盛期には1,000～1,500石/年を送った²³⁾というけれど、後に鉄道沿線となる阿賀野川本流沿いの山林そのものはそれほど地味が悪くなかったらしい。

豊実村は東蒲原郡の最も東寄りに位置し、福島県と境を接している。1889年の町村制施行時に豊田村と実川村の合併により誕生した。合併前年の戸数は豊田村で139戸、実川村で24戸であった²⁴⁾。後にみるように損失補償の対象となった森林は豊田地区にあった。なお、1950年代に合併と名称変更により鹿瀬町となり今日に至っている。

2-2-4-2 岩越線（磐越西線）の開通となだれ事故の発生

岩越線は郡山－会津若松間が1899年に開通したのを皮切りに工事が進められ、最後に残された東蒲原地域も1913年には西半分の馬下－津川間が開通、そして翌14年11月1日、豊実村を含む東半分の津川－野沢間が開通し岩越線は全通した。新潟－東京間の交通についてみると、このとき信越線はすでに全線開通していたけれども、上越線は全通までにまだ17年を余していた。岩越線は従来の信越線経由より3時間の短縮となったため、きわめて重要な交通路となった。そして以後、新潟市域を中心とした経済発展はめざましいものがあつたのである²⁵⁾。

ところが、岩越線では早くも1916年度には162回、17年度には75回ものなだれが発生した。とくに16年度には豊実村豊田地区を含め人身事故が相次いでいる²⁶⁾。この回数は当時国鉄

全体でも代表的ななだれの危険地帯であった仙台鉄道局管内において、次に多かった陸羽東線の計113回をはるかにしのぐ回数であった²⁷⁾。「当時の沿線の斜面は、造林思想が低いままに荒廃しており、加えて列車の散火などによる密林火災もあって、なだれ防止に有効な森林がすくなく、そのため力の大きいなだれが多かった」²⁸⁾ともいわれる。

このため、鉄道当局は1916～31年度以来「既に200万円の巨費を投じて鋭意各種の防雪設備を実施し、沿線危険地帯は悉く『類雪防止保安林』に編入して樹木の伐採を禁止し、尚進んで必要地帯はこれを買収し新に『類雪防止林』を造設し、積極的に雪害予防施設を断行」²⁹⁾した結果、次第に事故の回数と度合は減少した³⁰⁾。

ここで、鉄道当局が危険地帯を保安林に編入した、との記述はおそらく保安林編入を県ないしは国に対し要請したものである³¹⁾。

2-2-4-3 保安林編入

「6、付録」の【別掲資料3】に示すように、1921[大正10]年10月13日付けで当時の新潟県知事が、農商務大臣あてに損失補償の認可申請を行っている。翌22年5月23日農商務省指令林第354号において農商務大臣はこれを認可した。【別掲資料2-1】および保安林編入告示と照合すると【別掲資料3】にいう「大正8年5月」とは1919[大正8]年5月24日のことであり、このとき東蒲原郡揚川村（津川—三川間）、日出谷村および豊実村大字豊田（日出谷—豊実—徳沢間）のいずれも鉄道沿線の森林219箇所、68.5町が保安林に編入されたことがしられる。このうち1921[大正10]年の認可申請により損失補償の対象となったのは豊実村の5箇所、6.5町のみである。また同様に「本年4月」とは1921[大正10]年4月14日のことであり、このとき豊実村大字豊田字館岩の5箇所、1.4町が編入され、すべてが損失補償の対象となったことがしられる。

2-2-4-4 補償の実施

補償は表[3-2]に示すように、まず、対象の森林を平均林齢、地位、伐期によって区画する。伐期から平均林齢を差引き、編入年を加えたものが補償開始年となる。一方、地位によって1町あたりの材積（単位樫）が定まるので、これに面積を乗じて総材積を得る。伐期価格は1樫当たり9円45銭と決められており、これを総材積に multiplying して伐期価格総額を得る。2-1-2-2 でみたように、これを3割減額して保安林価格を算出する。補償金額はこの5%である。

材積の単位を棚としていることから、すべて薪林として計算したものと考えられる。調査番号1などは伐期が50年とかなり長いし、〔別掲資料2-1〕にはスギも生育していたと記されているけれども、1棚当たりの価格は当時の常陸産マツ薪材（5本ヅ並下規格）よりもやや低く²²⁾、用材林としては計算されなかった。このため年間補償額は地位により差はあるが1984年価格にしてha当たり8,000円～10,000円程度にすぎなかった²³⁾。

2-2-4-5 その後の経緯

すべて、最終的には一部または全部が鉄道当局によって買収されている。しかしながら、現在のJR津川保線区の鉄道林台帳にはある林分についてその一部が最初を買収された年度（多くは1922年）の記載があるので買収の経緯が判然としない。そこで、土地台帳によって表[3-2]の「調査番号」の順に所有権がいつ移転したかをみることにする。

①調査番号1：個人所有地で1925年にすべて鉄道省が買収した。

② “ 2：共有地。1932年6月3日「保安林を解除せず」の告示があるところから、所有者が解除申請を出したけれども却下されたらしい。1935年にすべて鉄道省が買収。

③ “ 3：個人所有地に近い。2にほぼ同じ。1935年に9割以上を鉄道省が買収。

④ “ 4：2に同じ。

⑤ “ 5：2に同じ。なお、②～⑤は今日の鉄道林「徳沢1号林」である。

⑥ “ 6：個人所有地。1922年に1割ほど、1937年に残りを鉄道省が買収。

⑦ “ 7：実面積19haと、かなり大面積の共有地である。1922年に3割ほど鉄道省が買収、1928年元の5割が保安林解除、1937年に残りを鉄道省が買収。

⑧ “ 8：実面積12haの共有地。1928年半分ほど保安林解除、1938年残りを鉄道省が買収。ところが再び保安林に指定されたらしく、本事例中唯一、現在の民有保安林台帳にも14haが記載されている。ただ現在補償は行われていない。

⑨ “ 9：共有地。1938年内務省がすべて買収。

このように、解除申請なども行われていることから、やはり補償金は所有者の負担を解消するには至らなかったとみた方がよいようである。なお、表[3-2]をみると伐期に達せずしたがって補償期間に至らないうちに鉄道当局に買収されたにもかかわらず、伐期に達してから元の所有者に年々補償が続けられたケースが多いことがわかる。補償がいつまで継続されたかは定かでない。あるいは買収が行われたケースについては1951年の新しい森林法制定時に打ち切られたのかもしれない。

なお最後に、同じ「大正8年5月」に保安林に編入されながら、損失補償が行われなかった山林については土地台帳によると大字豊田地区で、1箇所の面積が1反以上ある山林で結局補償も買収も行われなかった山林はほとんどない。とくに面積の大きい共有林は例外なく保安林の一部解除や鉄道当局による買収が行われている。

ただ、鉄道当局の行った買収は2-2-4-2にも触れたように住民にたいする補償的意味あいのみならず、若齢林については保安林の施業規制のみでは不十分で、林相の改善や施設

工事などを積極的に行う必要があったためであった。施設工事にあたって鉄道当局は地元住民を多数雇用したといわれる。鉄道当局による買収以降は国有林として扱われ、新たな損失補償は行われなかった。また、保安林であることがかえって施設工事の実施申請等の手続を煩雑にしたので1958年の林野庁指導部長通達（33林野連第122号）で、国鉄有林の保安林を解除する方針が明示された。

今日、津川－徳沢間の鉄道のなだれ防止林は面積142ha、線路の防護延長7.6kmに達しており、平均してなだれ危険地域では線路から190m幅の山林がごとごとく買収されたことになる。

2-2-5 小括

保安林制度が非常に危険な特殊地域における森林伐採の外部不経済の内部化をはかる制度の1つであると位置づけた場合、コースの定理³⁴⁾をひもとくまでもなく、効率の原則からいって森林は禁伐とされるべきであるけれども、補償が行われるべきか否かは先験的には決められず、歴史的な経緯や社会通念などに左右される。

そこで、前章の事例において補償が行われなければならない理由を考えると、当時の新潟－上野間の交通にとって磐越西線がきわめて重要な位置を占めていたという保安林の受益者側の事情と、開発が遅れ、山林以外にめばしい収入源がなかったという、禁伐によって規制を受ける側の事情とがあった。

しかしながら、ここで強調されなければならないのは、森林所有者にとって鉄道さえ敷設されなければ保安林に指定されることもなかった、という事情である。2章でみたように、損害賠償訴訟において土地利用の先後関係が賠償を認めるにあたっての1つの考慮要因となることをあげるまでもなく、林野利用の方が先行していたことが重要であった。たしかに、鉄道敷設は地元住民にとっても福音であっただろう。地元住民だけに鉄道の便益が帰属したとすれば補償不要といえるかもしれない。しかし、より大きな鉄道の受益者は新潟市域を中心とした企業であり、住民であった³⁵⁾。

当時、一般に補償が行われた箇所が少なかった理由については2-2-2でも触れたけれども、あらためていくつかの点をあげておきたい。

第1は、有名な小河内ダムの水没補償の例が示すように、戦前においては私権意識が確立されておらず、公益のために私的所有権が犠牲になるのは当然という思想が強かったこ

とである³⁶⁾。

第2に、第1の点と関連して、当時は禁伐の根拠がある程度絶対的なものであったのではない。明らかに伐採によって激しいなだれや土砂の流出が発生し、人命や財産に大きな影響を与えるような箇所が、戦前にはかなりの数にのぼったであろう。2章にみたように、規制によって誰がしかの社会的生存最低水準がcausingして達成されるようなケースでは、個人の権利は譲歩させられがちである。保安林の指定の科学的根拠は疑わしいとされることもあるが、それはたかだか普通保安林についていえることであり、禁伐林については、指定の必要性が、地元住民等にとってもかなり明白だったのではないだろうか。規制に科学的根拠がある場合には補償しない、所有者はあきらめるべきであるというアメリカの遊水原に対する開発規制の例³⁷⁾が想起される。

本項の事例は、当時のこうした一般的な事情にもかかわらず、後から鉄道が敷設されたことによって初めてなだれを防止する必要性が生じたという土地利用の先後関係と、住民にとって山林の利用の継続が生活にかかわる問題であったことから、住民が補償を要求したのに対し、当時の森林法による損失補償制度が不十分だったことと、当時の保安林制度が積極的な施設工事³⁸⁾を用意していなかったため、最終的には鉄道当局が買取りによる補償を行い、施設工事を行ったものである。

註

- 1) 松下婦智朗『森林の社会性に関する研究』桐林学園出版会、1977、pp66
- 2) 筒井道夫「保安林損失補償制度の諸問題」『林業技術』419、1977、pp5
- 3) この間の事情については、日本治山治水協会編『治山治水50年史』日本治山治水協会、1960、pp162-198に詳しい。
- 4) 林野庁指導部治山課『保安林の損失補償』、1957、153pp。
- 5) 藤沢によると、「報告書」は「戦後保安林の損失補償制度が具体化された過程で、当時、保安林の班長をされていた木村晴吉氏（現在日本治山治水協会専務理事）が、内部検討資料として作成された」ものであり、藤沢氏自身も班員として検討会に参加されている。藤沢秀夫「伐採にかかる施業規制と経済的影響」『森林・コンサベーション』10、1981、pp25-26
- 6) 林野庁指導部治山課『前掲書』、pp2。なお、同書の「資料の部」27頁-29頁には、禁伐補償

は新潟県において2件あったのみで他にはその実績がない旨記されていたけれども、島根県の事例は存在した。出雲大社宮司家所有の風致保安林である。面積は「資料の部」によるもので、新潟の2件のみの合計である。

- 7) 島田錦蔵「治水保安林制度の成立と展望」『水利科学』4-1, 1960, pp19; 「特別補償」は事実上第1期治水事業および第2期森林治水事業の「開墾地復旧補償事業」として行われたと考えられる。「開墾地復旧補償事業」については日本治山治水協会編『前掲書』, pp123-124, pp151を、禁伐補償については本章2-1-2を参照のこと。
- 8) 本項全般にわたり、仰木重蔵『保安林政策—〇〇年の変遷』日本林業技術協会, 1968, 284ppを参考にした。
- 9) 仰木重蔵『前掲書』, pp53-54 および、鈴木倉太郎「保安林の禁伐と其損害補償に就て」『大日本山林会報』503, 1924, pp22
- 10) 林野庁指導部治山課『前掲書』, pp2
- 11) 森林法で補償されない択伐保安林について、今世紀の初頭に赤川土地改良区連合が補償を行った事例がある。これについては、次の「費用負担」の節で概説する。また、同じ新潟県の西頸城郡のなだれ防止保安林に対する特別補償事例では、保安林編入が名古屋鉄道局長の申請に基づいて行われ、補償額の全額を鉄道省が補償している（別掲資料2-0および2-2参照）。塩谷によれば、戦後（1951年森林法以降）も保安林損失補償における受益者負担規定は活用されなかったため、この事例は戦前、戦後を通じ、希有な事例であると考えられるが、禁伐補償とは異なり、むしろ治山政策、公有林政策から始まって造林への国家助成制度が展開していった一連の系譜の端緒として位置づけられるべきであるかもしれない。塩谷 勉『改訂 林政学』地球社, 1973, pp137 および註7)を参照のこと。
- 12) 新田隆三『森林のなだれ防止機能』日本治山治水協会, 1987, pp11
- 13) 遠藤安太郎編著『日本山林史 保護林篇 上』日本山林史刊行会, 1934, pp641
- 14) 新田隆三『前掲書』, pp8
- 15) 新田隆三『前掲書』, pp28-32
- 16) 新田隆三『前掲書』, pp39
- 17) 日本国有鉄道施設局『鉄道に於ける営林技術発達史』日本国有鉄道施設局, 1960, 191pp
- 18) 上善峰男『日本国有鉄道の鉄道林』『森林文化研究』3-1, 1982, pp229-248
- 19) (財) 高速道路調査会ほか『防雪植栽に関する研究報告書』, 1970, pp15-24
- 20) (雑報)「鉄道の防雪林」『大日本山林会報』311, 1908, pp26 に、本多博士が鉄道林造

成の予備調査を行っている旨の記事がみえる。本多は民有林の買収が困難な場合、森林所有者に「相当の条件及び報償」を与えて造林させることも考えていたという。

21)本項は、東蒲原郡史編さん委員会編『図説・東蒲原郡史 阿賀の里 下巻』,1985,270ppに多くを負っている。

22)東蒲原郡史編さん委員会編『前掲書』,pp62

23)東蒲原郡史編さん委員会編『前掲書』,pp114

24)『新潟県大百科事典 上巻』新潟日報事業社,1977,pp225

25)日本国有鉄道新潟支社修史委員会編『新潟鉄道管理局三十年史』日本国有鉄道新潟支社,1967,pp9 は、『新潟商工会議所60年史』(1956)の記述を引いて、1912~21年の10年間に「新潟市の重要工業物の生産額は実に10倍以上に増大、新潟米穀株式取引所の米売買高は3倍半に、また新潟港・新潟・沼垂両駅の輸移出入額も著しく伸び、両駅の移出額は5倍近くにも達し」と述べている。ちなみにこの間の物価上昇率は約2倍である。

26)丸山久一「写真で見る雪崩による鉄道事故について」『雪氷』39-3,1977,pp42-48

27)鷺谷瀧雄『鉄道防雪林の研究』宮林作業研究会,1953,pp19。1915年度についてはデータがなかったらしい。

28) (財)高速道路調査会ほか『前掲書』,pp17

29)鷺谷瀧雄『前掲書』,pp46-49

30)丸山久一ほか編『雪にいとむく第三編』新潟鉄道管理局,1987,pp115および123-128に長期的な鉄道におけるなだれ回数の統計がある。磐越西線では戦後1961年と63年の豪雪時に例外的に計80回のなだれが発生したが、人身事故はもとより施設の破損も生じなかった。

31)註11)参照。

32)熊崎 実「林業発展の量的側面」林試研報201,1967,pp156 による1921年の100束当たり薪材価格を1 捆=200束として換算した。

33)ちなみに、今日神奈川県は実質的な施業規制のほとんどない自然環境保全地域の森林所有者に対し「自然保護奨励金」を1万円/ha・年支払っている。転用圧力が非常に大きい地域で林業を続けている森林所有者への精神的な支援であると考えられる。新潟の事例が、山村住民の唯一の生業を奪ったことに対する補償であることを考えると、やはり神奈川のこの金額を上回っているに当たったのではないだろうか。

34)「情報が完全で、交換費用・交渉費用などの取引費用が一切無視しうる場合、私権分配上、財産権または損害賠償責任が、当初、当事者間にどのように割り当てられていようと

も、最終的には、当事者相互間の私的交渉によって効率的な決着が達成される」という定理である (Coase, R.H.: The Problem of Social Cost, J. of Law and Economics 3, 1960, pp1-44)。なお2章[3]を参照のこと。

35) 最終的に鉄道当局によって買収されたのは、直接の受益者が鉄道当局であった、というよりも、鉄道交通そのものの公共性が観念されたものと考えらるべきであろう。

36) 水本 浩「土地所有権思想の変遷」『ジュリスト』476, 1971, pp90-91 に、明治憲法で条文上自然的基本権としての所有権が保障されていたにもかかわらず、権力の側にも国民の側にも意識が低かったため、「公益という名目の下に所有権が制限されることは深い抵抗もなく容易に行われ得たのであった。例えば、軍隊に必要であればあえて収用権の発動を見るまでもなく、土地は容易に買収されるのが通常であった。所有権は法律のほかに緊急命令や独立命令で制限することも可能であった。また、行政権による侵害に対して、不法行為として司法裁判所で救済を受けるには大きな制約があった。」との指摘がある。2章1-1を参照のこと。

37) 華山 謙『環境政策を考える』岩波書店, 1978, pp116

38) 戦後、「保安施設地区」制度が創設された。

[3]費用負担

3-1 理論的諸問題

公共財は、「少なくともその機能面に着目するがぎり、その取引そのものが不可避免的に所得分配を変化させる財」¹⁾である。市場で取引されない森林の木材生産以外の機能・便益の取引も全く同様であろう。ところでここでいう「取引」とは供給量と費用負担割合の決定を指すと考えられる。このうち費用負担は直接的に所得分配にかかわる問題であり、その原則としては、「利益説 (benefit approach)」と「能力説 (ability-to-pay approach)」に大別するのが一般的であろう²⁾。いうまでもなく前者が資源配分の効率性を重視するのに対し、後者は所得分配を重視する。

丸尾³⁾は、医療費用の負担についてこれをもう少し詳しく検討し、次のような原則を提示した。

①受益に応じた負担の原則 (応益原則)

②能力に応じた負担の原則 (応能原則)

③必要に応じた分配の原則

④費用に応じた負担の原則

の4つである。このうち①は利益説、②は能力説そのものである。③は、一種のシビル・ミニマムの発想であろうが、低所得者ほど公共財の限界効用が一般に大きいであろうから、必要度による分配は結局能力説による負担と同様の結果をきたすであろう。④は、丸尾によれば医療費のような個人の生存に関わる費用が非常に高い場合、ある水準以上の費用はすべて公的に負担すべき、という原則である。これは高額な医療費については個人に支払能力がなく、公的に負担するほかないことによるのであるから、③同様、能力説の具体的な適用例であると考えられる。丸尾は以上より、①受益の外部性が大き、②負担能力が小、③必要度が大き、④費用が大きい場合ほど公費負担の程度が大きくなるのが合理的である、とした。これに熊谷⁴⁾は社会開発の費用負担の原則としてこれに「損害に応じた負担の原則」を付け加えたが、これは①の裏がえしであり利益説の具体的な適用例であって、外部不経済についてPPP (汚染者負担の原則) をいっている。したがってむしろこれは

責任に応じた原因者負担の原則と呼んだほうが分かりやすい。

⑤責任に応じた負担の原則（原因者負担の原則）

応益原則をとった場合、実際には受益が計量化できないため、費用の全部または一部を負担する場合が多い。しかし本来真の「受益」とは、支払意思価格 willingness-to-pay であると考え、たとえば水を利用する企業の場合、工業用水の使用によってえられる限界利潤まで支払う用意があるはずである。この限界利潤は、用水以外の生産要素、たとえば土地その他の設備投資の水準に依存することになる。つまり生産過程全体を含めて「受益」を考える必要がある、という議論がある⁵¹⁾。後に触れるダム問題を巡る上下流の対立は、ダム建設によって上流域山村の水没住民は財産権に対する一時的補償しか受けられないのに対し、下流域都市の企業や施設園芸農家は水利用によって多大な便益が保証されることから生じている。

森林の場合、主としてレクリエーション利用について利用者負担問題が議論されている。熊崎⁵²⁾の整理によると、野外レクリエーション政策を公的に実施する根拠は、シビル・ミニマム論、社会的外部性、市場の欠落、不確実性、環境保全への配慮の5点に求められる。

熊崎の指摘で興味深いのは、シビル・ミニマム論のような能力説的な考え方に立った場合にも、公的な無料供給の是非は一概にいえない、とした点である。無料供給は低所得者層の利用を促進するけれども、野外レクリエーションへのアクセス費用や余暇時間を十分かけることのできるのはむしろ富裕な階層であり、無料供給は彼らに対する過剰な助成になる、とする議論である。したがって、郊外の森林と都市緑地とはこの意味で明確に区別される必要があるであろう。同時に、本章1-4-3でみた「位置づけ」の議論が重要となる。

こうした議論の複雑さに対して、個々の便益に関する受益者負担は原則として受益原則で行ったうえで、所得分配面は別途配慮することで解消できるとの議論もあり⁷¹⁾、理論的には明快であるけれども、これまで能力原則に配慮して定められていた負担割合を受益原則に切り替えた場合、これを償うほどの租税政策や財政政策の転換がすぐになされるといった公的部門のビヘイビアは期待しがたく、残念ながら実効性には乏しい議論ではないかと思われる。

保安林の指定・管理にかかわる費用負担について、高橋⁹³⁾は、受益者から犠牲者に賠償するのが「自然の道理」だが、受益者に負担能力があるとは限らないので、「制定の法律は純理正則にのみ拠る能わず、必ず利害の軽重とその国情習慣等に基づいて実際に行い易い途を」採るにすぎない旨述べた上で、19世紀末当時の諸外国の例として、

・ドイツ

造林費、保護施設費：保安林編入訴願者の負担

洪水などの危害：訴願者のほか「危害の分担者」、受益者

・オーストリア

国家、地方自治体、受益者の連帯負担

・イタリア

復旧造林費：政府、州および町村

公衆衛生上の編入訴願：訴願者

・フランス

国家負担

・ハンガリー

「起害地主の自弁」

といった例を挙げている。詳しい解釈は当時の各国の社会経済条件や資源条件、さらには制度運用の分析にまたねばならないが、ハンガリーのように森林所有者本人が負担する例を除けば、多くは直接の受益者ないしは公的部門が負担していたようである。おそらく、森林所有者には負担の能力もなければ、保安林指定による受益もないので、能力説、利益説の双方からして負担を求められないのであろう。ただ、本章1-1-2にみたような山地保全が所有者自身の利益になる、という議論を強調すればハンガリーのような負担の根拠とはなりうる。わが国では、[2]で述べたように保安林損失補償の受益者負担規定があるにもかかわらず、今日に至るまでほとんど活用されていないばかりか、戦前は特殊なケースを除き損失補償そのものが行われなかった。戦後は、国家による補償が行われている⁹⁴⁾。

一般に、森林の環境便益のうち、洪水防止効果のように、洪水による被害から守られることが、流域住民の市民的権利であるとするならば、「③必要による分配の原則」からして社会的共通資本として公的負担によって整備されるべき性質のものもあるが、水源かん養機能については、比較的受益者が特定し易いし、利用者ごとに受益の度合いが一様でない

ため「①応益原則」を適用する余地がある。また、流域下流平野部における水需要の急増が、森林整備需要を社会的費用として生み出したという「⑤原因者負担」的側面もあり、なんらかの、資金負担を含めた新たな管理システムを築くことが、資源の最適配分の観点からも、所得分配の公正の観点からも必要であると考えられる¹²⁾。

水源かん養機能に対する費用負担を森林所有者は要求できない、との説もある。半田¹⁾は森林の水源かん養機能が本章1-1-1で検討したように木材生産ときほど矛盾しないという事実を挙げた上で、「行政当局は、副産物たる水源林機能や防災機能（治山治水機能）の重要性を社会に訴えることにより、補助金などを引き出して林業を常時底支えしてきた。この点は今に始まったことではない。…林業の施業を適正に行うための外部からの根子入れは、損失補償のように林家が当然の権利として要求すべきものではなく、市民全体が、大局的見地から林業に連帯し施業に協力するという考え方に立脚すべき事柄である。」とした。

半田の議論は、流域下流部の急速な開発が森林整備需要を増大させたという、「⑤原因者負担」的側面に触れていない。水源かん養機能に配慮した施業が、森林所有者にとってそれほど大きな負担ではないにせよ、彼らにとってそうした負担をなすインセンティブすらなくなるほどの不均等な経済発展は、上流山村側の大きな不満の原因であった。「それまで山村で生活することが可能であったのに、他の経済主体の活動のなかで山村の生産物の価値価格が減少して、生活ができなくなった」¹²⁾のである。以下、1970年代後半の「水源林基金」事例を通して、こうした問題をみていくことにする。

註

- 1) 飯田経夫、斎藤精一郎『社会資本の政治経済学』日本経済新聞社、1973, pp49
- 2) たとえば肥後和夫『財政学要論』有斐閣、1967, pp199-200
- 3) 加藤 寛・古田精司編『公共経済学講義』青林書院新社、1974, pp224（丸尾直美）
- 4) 熊谷 規矩『社会開発における費用負担』（加藤・武藤『社会開発政策』）青林書院新社、1975, pp215-239
- 5) 宮本憲一・山田 明編『公共事業と現代資本主義』垣内出版、1982, pp212-245（仁連孝昭）
- 6) 熊崎 実『森林レクリエーションと利用者負担』『森林・コンサベーション』8, 1979, p29-41
- 7) 例えば、原田 泰「住宅・土地問題の経済学（6）公共資本の供給と費用負担」『地域開

発』301,1989,pp71-73

8)高橋琢也『森林法論』明法堂,1898,pp124

9)森林の維持管理にかかわる費用負担問題は森林の環境便益の受益者によって負担されるべきである、との立場から、しばしば「受益者負担」という言葉で置き換えられて語られる。この場合、若干の注意が必要である。一般に財政学でいう受益者負担とは、下水道などの公共投資によって特定の土地所有者の土地利用便益が増大した場合、その増大分の一部もしくは全部を課徴する政策手法を指すことが多い。林業関係では例えば公助による林道開設の際の森林所有者の負担金（いわゆる超過負担ないし裏負担）がこれにあたることになる。しかし、ここでは、森林の環境便益が森林所有者以外の利用者に及んでいる場合を考えているので、いうまでもなく受益者は森林所有者自身のみではない。

10)なお、利水の種別にこれを見ると、新規開発需要を増大させているのは主として上水道需要であること、農業用水については経営上負担能力のないことの2点から、農業用水については応能原則を適用すべきだ、とするものに、志村博康「水源地域に対する下流側利水の応益負担」『森林文化研究』4-1,1983,pp31-36がある。

11)半田良一「公益林の施業と費用負担問題—水源林と保健休養林の場合—」『山林』123
0,1986.11,pp6-7

12)筒井迪夫編『社会開発と林業財政』宗文館,1976,pp192（永田 信）

3-2 事例：水源林基金

流域の下流地域の農業団体や、水道局などが、上流域の山林を買収したり、山村に森林管理資金を援助する事例は、既に今世紀初めより存在した¹³⁾。いずれも、伐採収益の一部または全部を下流側が見返りとして受け取る内容で、論理も必ずしも明確ではなかった。しかし、1970年代後半以降、事例は僅かではあるが、全国各地に設立され始めた、流域単位の「水源基金」は、初めて伐採収益を要求しない形での林業助成を県や下流域の地方自治体等が行ったものとして注目されている。

本項では、熊崎¹⁴⁾によって森林管理の下流参加事例を概観した後、70年代後半に設立された矢作川水源基金、沖縄県水源基金、福岡県水源の森基金の3事例を比較検討し、福岡県水源の森基金を中心に「基金」方式の問題点を検討する。

3-2-1 水源林造成における下流参加の系譜

ここで、「下流参加」とは、「下流の水利利用団体がその上流域の水源かん養を主たる目的として森林の維持造成に主体的意識的に関与する、というほどの意味」¹⁵⁾であり、具体的には、水源保護のための伐採制限に対する補償、植林や保育に対する補助金などの助成、水源地域の山林に地上権を設定した分収林、水源地域の山林の取得・経営といった事例がみられる。また、事業主体としては、農村域の諸団体、都市域の諸団体、府県、上下流共同の公益法人などがある。なお、後に詳しくみる水源林基金の事例は、上下流共同の公益法人による、植林や保育に対する補助金の支出が主要な事業である。

一般に、流域の水源地域の森林の管理をめぐって下流側が上流側に対しなんらかのコミットメントを行うに至るには、以下の条件のすべてもしくはいくつかが必要であろう。

①下流域の農業・工業などの産業や都市の発達が、流域の森林面積などの担保しうる環境容量を越えて進展。

②上流域の森林の状況が、上流域の社会経済条件の変化により悪化。たとえば貧困による過伐や、木材価格の低下による管理の粗放化など。

③何年に1度かの洪水や渇水などの気象条件に伴い、①や②の条件が顕在化。

下流域の社会経済条件、上流域の社会経済条件、森林資源の状況、気象条件、などの時代や地域の背景から、表[3-3]にみるようにさまざまな事例が生じてきた。以下、熊崎の論考に基づき、簡単にそれぞれの事業の開始時期別に整理しておく。

表[3-3]下流参加の事例一覧

事業主体	名 称	費用負担者	事業対象地域	事業の概況と開始時期	
				明治末大正初期昭和 大正初 戦前戦後 昭和 昭和50年代50年代	
農林水産関係 農林関係	南川土地改良区連合（松岡市）	同 左	南川上流域	A'D	
	青竜寺川土地改良区（松岡市）	同 左	太田川上流域	A'D	
	明徳川土地改良区（安城市）	同 左	矢野川上流域	C'D	
	鹿野川土地改良区（松岡市）	同 左	石川上流域	D	
農林水産関係 水産関係	飯沼県水産部	都内20町村	大上川・芳川上流域	C	
	飯沼県水産部	都内20町村	野瀬川・大上川上流域	C	
	飯沼県水産部	関係水田所有者	矢野川上流域	C'	
	飯沼県水産部	関係水田所有者	矢野川上流域	C'	
都市関係 水道事業	東京市水道局	同 左	多摩川上流域	C'D	
	横浜市水道局	同 左	道志川上流域	B'D	
	神奈川県企業庁	同 左	神の川上流域	C	
	高崎市水道局	同 左	島川上流域	B'C	
市町村関係 市営造林	柏崎市ガス水道部	同 左	谷根川上流域	D	
	神戸市	同 左	市域内と一節間	C	
	仙台市	同 左	大倉川・名取川上流域	C	D
	熊本市	同 左	白川水系	C	C
市町村関係 市営造林	岡山市など	同 左	岡山県北部	C	C
	下田市	同 左	市域内	C	C
	（財）福岡市森林公社	福岡市	市域内	C	C
県関係 県営造林	熊本県白川水源林	電気会社、下流10町村、水利組合、県	白川上流域	C+D	
	熊本県水源かん養林	電気会社、県	県内発電所排水域	C	
	宮崎県電気水源かん養林	県電気局	県内発電所排水域	C	
	新潟県刈谷田川水源かん養造林	刈谷田川関係19町村、県	刈谷田川上流域	C	
県関係 県営造林	新潟県電気水源かん養造林	電気会社、県	県内発電所排水域	C	
	宮崎県県行分収造林	発電所をもつ企業	五ヶ瀬川上流域	C	
県関係 県営造林	兵庫県水源林整備事業	県工業用水使用企業、県	県内の重要水源地域	B	
	群馬県森林造成基金	電力会社、県企業局、県	県内の保安林等	B	
	熊本県水源林整備基金	電力会社、県企業局、電	県内発電所の9市町村	B	
公益法人 法人関係	（財）飯沼県森林公社	飯沼下流受益8団体、県、県内市町村	県内27市町村	C	
	（財）つばき源森林公社	飯沼下流受益12団体	同 上	C	
	（財）水智三川水源造成公社	愛知県、三重県、名古屋市、岐阜県、岐阜市、岐阜県内21市町村	岐阜県内の21市町村	C'D	
公益法人 法人関係	（財）豊川水源基金（豊橋市）	流域内18市町村、愛知県	流域内8市町村	B	
	（財）矢野川水源基金（岡崎市）	流域内20市町村、愛知県	流域内9市町村	B	
	（財）沖崎県水源基金	水産企業団、24市町村、県	本島の新しいダム周辺	B	
	（財）福岡県水源の森基金	福岡市、北九州市、県内市町村	県内主要ダム周辺、保安林等	B	

(注) 事業開始時期：○は昭和50年代、A'、C'は未定。

事業の概況：A：排水施設、B：造林施設、C：分収造林、D：山荘施設。

なお、飯沼県関係は、本事業参加のものに限定して示した。

3-2-1-1 19世紀末～1925年

林野官民有区分の混乱等によって里山や水源地を中心としてかなりの森林が荒廃していた時期である。流域上流部の山村は薪炭利用・焼畑などを生業とし、さらには鉱山開発などによる伐採も行われ、一方下流においては都市・産業の集積を進めることが要請されていた。こうした中で、国土保全・資源培養を旨とする林政が中央集権化に伴って浸透し始めている。しかしながらそれは端緒についたばかりで、洪水や渇水に対し下流の農村や都市は個別的・直接的に対応する必要があった。また、収益はきわめて将来のことであり、不確実ではあったけれども、造林のための資金力をもつ下流地域にとっては経営に参加するというかたちで山林に投資するインセンティブもあったようである。実際、この時期の分収造林方式を採用した事例の分収率は、1:9～3:7（土地所有者：費用負担者）と、今日の一般的な比率（5:5前後）に比べ、費用負担者である下流側に非常に有利な条件となっていた。

赤川土地改良区連合の場合、今世紀の初頭、森林法の補償対象外であった普通保安林（択伐）でしかも官有林について、その実質的利用者である山村住民に対して損失補償を行ったうえ、1913年からは官有林の払下げをうけるかたちで山林の買収を行っている。また、明治用水土地改良区では、同じ時期に山林取得のほか分収造林をも行っている。農業関係では、このほか滋賀県の犬上、甲賀両郡における郡営分収造林があげられる。

一方、早くから都市化の進んだ東京、横浜、神戸などの都市域の団体も参加している。東京市水道局（当時）の場合、奥多摩地方の御料林の払下げに際しての山林取得や、山梨県内での分収造林を1910年代初頭に行い、以来、取得面積8,500ha、分収面積5,600haについて、今日に至るまで経営を行ってきた。横浜市水道局も、道志川上流域において、造林助成や山林取得を1910年代に行っており、取得面積は2,800haに及んだ。東京、横浜ともに、水源山山村にたいする協力金などの支出も行っている。水道局の場合、一般会計からの繰入れもあるけれど、基本的には水道事業収入によって山林を経営してきたので、間接的に水利用者の受益者負担を実現していたといえるであろう¹⁶⁾。

3-2-1-2 1926～1944年

1914年、公有林野造林規則が改正され、公有林野における県行造林に奨励金が交付されることとなった（第2条第3号）。第1期治水事業で部落有林の充実を図ったことに関連する政策である。その後、県行造林は種々の名目により活発に行われる¹⁷⁾。一方、この時

期、戦争の進展に伴い電源開発が進められた。こうした中、前記の農業水利関係団体による保安林編入申請や山林取得のほか、発電用ダムの集水域における県行造林に電力会社や、県の電力担当セクションなどが資金参加を行った事例がみられる。これらは、保育の時期が戦中や終戦前後の混乱期にあつたため、不成績造林地となつたものが多い。

3-2-1-3 1945～1964年

戦中の過伐により荒廃した森林の復旧が急務であつた時期であり、この意味では19世紀末に類似しているけれども、既に整備された国家体制を背景に1951年の森林法改正、1954年の保安林整備臨時措置法の制定と水源林造成事業の開始、1958年の分収造林特別措置法の制定と、矢継ぎ早に森林造成に対する公的助成政策が打ち出された。

この時期の事例には、熊本市や岡山市など、小流域下流都市による公営分収造林や電力関連の若干の事例がみられるにとどまる。

3-2-1-4 1965～1974年

高度経済成長の進展とともに山村は労働力流出に悩まされ、盛んであつた林家の造林が停滞した。こうした中で、1961年から官行造林をうけて森林開発公団による公団造林事業が開始されるとともに、従来の県行造林に制度融資を導入する公社造林が開始された。森林関係の公社は1982年現在約3/4の道府県に設置されており、その中には下流側の地方団体が出資する特殊なケースもみられる。

淀川水系の下流自治体が水源地の琵琶湖周辺の分収造林事業に対して事業額の半額を支出する（社）滋賀県造林公社[1965-]を皮切りに、木曽川水系にはやはり上下流がほぼ同額出資の（社）木曽三川水源造成公社[1969-]が設立され、分収造林のほか山林の取得も行っている。

このほか、中小都市の水道事業体が地域開発に必要な用水を確保するために行った分収造林や集水域の森林の買収事例もみられる。

表4-11 既往の著名な都市渇水

年次	都市名	給水制限 期間	渇水率× 日数の累計 (%・day)	備 考
昭和39年	東京都	84日間	9,700	最大渇水率50% 東京オリンピック渇水
42	長崎市	72日間	5,000	最大渇水率88%
45	北九州市	130日間	1,450	
46	筑紫野市	72日間	1,450	福岡県
48	松江市	135日間	3,930	最大渇水率40%
49	高松市	58日間	2,390	最大渇水率60%
50	大竹市	49日間	1,600	広島県
51	福山市	49日間	2,460	最大渇水率78%
52	淀川	97日間	約 1,100	工水渇水 工水を上水へ転用
53	小瀬川	49日間	1,600	工水最大渇水率40%
54	広島	52日間	1,334	工水最大渇水率40%
55	淀川	134日間	約 1,500	
56	沖崎	167日間	2,401	隔日給水
57	小瀬川	115日間	4,820	工水最大渇水率35%
58	福岡市	207日間	8,160	最大渇水率48%
59	北九州市	171日間	2,690	最大渇水率30%
60	淀川	159日間	約 1,800	上水 16市64町2村
61	小瀬川	42日間	2,330	工水 3工水
62	沖崎	326日間	6,212	工水最大渇水率55% 隔日給水 222日

資料：建設省調による。

表 [3-5] 各基金の事業概

単位 千円

区分	基金名	基本財産など (累計総額)	単位 千円 事業費 (年額)
県 単 独	群馬県森林造成基金 (1977)	県 70,000	県民のみ
		県企業局 50,000	
		東京電力 50,000	
	計 170,000	14,690	
地 方 公 団	栃木県水産林整備基金 (1979)	県 60,000	県民のみ
		県企業局 10,000	
		東京電力 50,000	
	計 130,000		
水 道 公 団	(財)矢作川水産基金 (1978)	県 280,000	2/3
		上下水道市町村 230,000	1/3
		中部電力 50,000	【及び県民】
	【豊川水産基金 も全く同様】	国土庁 25,000	【以下同様】
基 金	(財)神岡県水産基金 (1979)	計 585,000	40,000
		県 50,000	2,148
		神岡市 6,665	154
	その他関係市町村 40,835	862	
水 産 の 基 金	南都水産企業団 1,280	58	
	県水道局 -----	148,828	
	計 98,780	152,050	
水 産 の 基 金	(財)福岡県水産の基金 (1979)	県 10,000	300,000
		福岡市 5,000	100,000
		北九州市 5,000	100,000
	市町村 -----	10,000	
水 産 の 基 金	企業等 -----	20,000	
	計 20,000	530,000	
水 産 の 基 金	(財)広島県水産の基金 (1982)	県 5,000	62,741
		市町村 5,000	55,000
		企業体等 -----	7,410
	計 10,000	125,151	

数字は 1982年度のもの

資料：森林造成維持費用同展覧会要旨 (1983)

3-2-1-5 1975～84年（表[3-5]）

外材輸入による木材価格の低迷、労賃の上昇が著しく、戦後新たに植林された林分の保育（とりわけ間伐）が必要な時期にあたっていながら行われないう事態がみられ、これに対応して国の林業助成制度も新植から保育にその重点を移した時期である。都道府県ではすでに県単事業によって対処する例もみられたが、これに工業用水使用者の負担金を求めた兵庫県水源林整備事業[1975-]、電力会社の出資協力を得て基金化した群馬県森林造成基金[1977]と栃木県水源林整備基金[1977]がみられる。

一方、表[3-4]にみるようにこの時期は都市渇水が頻発しており、水源施設の新規開発費用はうなぎ登りであった。このため、ダム建設の補償を充実させるという意味を含んだ「水源基金」制度や、ダムによっても代替できない森林の機能を充実させるという目的による福岡県や広島県の「水源の森基金」制度が登場した¹⁰⁾。

この時期の特徴は、繰り返しになるが、主として保育にかかわる国の助成制度を補完するための補助金支出が主体だったことである。

3-2-2 「基金」事例の直接的背景

1974年の第1次石油危機以降、国家財政は、低経済成長下の税収の落込みにもかかわらず、大量の赤字国債を発行することにより、20～10%以上という予算総額の伸び率を80年までは維持した。林業関係予算も、治山、林道等の公共事業を中心に拡大し、一般会計総額に占めるシェアが増大している。これを受けて、地方林業財政は高補助率の公共事業を採用すると同時に、県単事業を拡大し、保育等、国の助成制度を欠く事業を推進しようとした。しかし、外材輸入体制のなかでの材価の低迷、労賃の上昇による林業経営の悪化を食い止めるにはこれだけでは十分でなかった。

一方、高度経済成長期にとりわけ問題となったのは、地域間の不均等発展によって生じた様々な矛盾である。多くの流域で下流平野部における地域開発が、流域全体の水貯存量を無視して行われた結果、水不足を招来する一方、山村における若年労働力人口の流出が、林業の不振とあいまって、保育期にある森林の管理をますます後退させ、森林の水土保持機能を低下させる結果を招いた。ダムの新規開発費用も、べき乗的に増大し、公共事業として行われる人工的代替施設による水の確保もますます困難になってきた。ここにおいて、環境やコミュニティを重視した地域政策が初め都道府県によりうちだされ、国の計画で

ある三全総[1978]にも取り込まれるに至った。

3-2-3 「基金」事例の概要

矢作川水源基金[1978]¹⁹⁾は、水資源対策としての水源地域対策および水源林対策を流域別に行い各流域の一体的発展をはかる、とする「愛知県地方計画」[1976]の一環として豊川水源基金[1978]とともに設立されたもので、指定頭首工（取水口）の上流域森林を対象に保育関係の助成を県2/3、愛知県内の矢作川流域全市町村1/3の負担により年間4千万円ほど行っており、事業効果の主なものとは作業路の開設の促進である。なお、市町村の負担割合は、人口比を財政力指数で補正したもので、おおむね水使用量の比率に一致している。一方、基金の事業のもう一つの柱であるダム補償については基本財産の運用益の中から毎年積み立てを行い、将来のダム建設に備えている。

福岡県水源の森基金[1979]²⁰⁾は、78年の記録的渇水を契機に、都市の後背地としての森林の重要性が認識され、直接には県知事の政治力により実現したものである。保育関係の助成を県3/5、北九州市1/5、福岡市1/5等の負担により年間5億3千万円という規模で行っており、間伐を大いに促進することで、林内の下層植生を豊富にし、森林土壌の保水能力を高めるとともに、山村の雇用機会を増加させたことが、事業効果としてきわだっている（3-2-5-4参照）。目的を森林の管理に限定した基金としては初めてのもので、伐期の10年間延長という施策制限があるのが特徴である。ダム補償を事業に含めなかったのは、①ダムが効力を失うような渇水時においても、最低の流量を確保する森林の機能が認識されたことと、②82年に国土庁の助成による、別途ダム補償のみを目的とした「筑後川水源地域対策基金」の設立が予想されたことによるものと考えられる。

3-2-4 矢作川水源基金

3-2-4-1 流域の沿革²¹⁾

矢作川流域は愛知県の西三河地方のほか、長野県、岐阜県の一部にも若干またがる流域である。山地面積が89%を占め、地質的には地下水の貯留が難しい花崗岩地帯である。

中・下流域では古くから農業、水産業、工業がともに発達し、いずれも全国的にみて高い水準にある。すでに19世紀末から明治用水[1879]などの用水事業によって農業先進地

帯として発展し、今日、岡崎市、安城市を中心とした多角経営は「日本のデンマーク」と称されている。工業部門では、1938年トヨタグループが自動車部などの主力工場を流域中央部の挙母（現在の豊田市）に移転集結して以来、都市化、混住化、工業化が急速に進行した。中流域で工業化が進み、その下流域・臨海部ではなお農漁業が発達していたのがこの流域の大きな特徴である。

中流域山地のはげ山は1910年代から半世紀にわたる治山事業により復旧していった。また、上流域の林業生産は、1950年代後半から活発となり、1970年代後半には14万haの森林面積の約6割が人工林となっている。この一方で過疎化が進行し、1960～80年の20年間に人口の25.5%、世帯数の6.6%が減少した。こうした人口移動は「ほとんど等面積の上・下流域が8億円と6兆円の経済活動を隔り合わせている」²²⁾という地域格差によるものであろう。1980年時点の財政力指数をみても、矢作ダム等の交付金を受けている旭町を除き、財政自立度が20%を越える町村は皆無であった。

1960年代後半から全国的に環境問題や生活基盤整備問題が顕在化する中、矢作川流域でも都市化に伴う水質汚濁問題や住宅問題が顕在化する。1969年に結成された農漁業関係団体、下流域市町村による「矢作川水質保全対策協議会」は1971年の水質汚濁防止法が制定されるや、翌年には全国に先がけて同法により上流域の窯業原料となる珪砂採掘業者を告発している。その後も工場排水、生活排水に加えて、ゴルフ場の造成が進むのに対抗して1977年には「矢作川水質保全対策協議会の反対する流域内の開発行為は許可しない」との協定を県との間に結ぶにいった。

被害補償の要求から開発規制へと運動が転換するにつれて、「上流の過疎の村の人達が結果的に泥水を流すことになったということに対して、下流側からは余り強く言えない、なんとかこの過疎の村の人を援助するためにも、矢作川の上流と下流域との話し合いの場を設けなければならない」、「上下流は運命共同体」であるという気運が生じてきた。これは矢作川水質保全対策協議会の仲介による上下流の市町村や農協等の姉妹協定というかたちで1977年以降いくつか具体化している²³⁾。

一方、豊田市を中心とした産業・人口の集積に伴うインフラストラクチャーの整備を課題として中流域3市により1970年に発足した「衣浦豊田広域開発研究会」を前身とする「矢作川流域開発研究会」が翌71年、奥地山村部を除く流域19市町村と研究者をメンバーとして発足し、シンポジウムの頻繁な開催や研究活動を活発に展開した。こうした活発な活動は三全総（1977）において定住圏構想を掲げる国の注目するところとなり、矢作川はそ

デル流域とされ「流域管理計画調査」が行われた。また、1973年に矢作川流域開発研究会の行った水資源に関する調査は、洪水の危険性を警告し愛知県第5次地方計画（1976年3月策定）に影響を与えたといわれる。

3-2-4-2 ダム問題と水源地域対策

流域水文学的にみると、一般に、ある流域に良好なサイトから順にダムを建設していった場合、ダムの新規開発費用はべき乗的に増加する²⁴⁾といわれるが、現実にはこれに水没補償をめぐる社会的権利意識の変化が加わる。ダム建設の歴史は古く戦前にさかのぼり、当時から水没問題は発生していたけれども、その補償は今日ほど大きな問題ではなかった。それは「発電が大部分であって、しかも水没補償の少ないところだけを見込んで開発し」「その補償方法も、会社対個人の契約にあり、弱い者から切りくずすというやり方であった」²⁵⁾からであるといわれる。

戦後、補償を前提とせざるをえない大型のダムが年々増加するにつれ²⁶⁾、補償交渉もしだいに団体交渉のかたちをとるようになり、そのための補償基準が求められる。これに対して1953年の「電源開発に伴う水没その他の損失補償要綱」を初めとして、個人に対する補償（一般補償）については1962年の「公共用地の取得に伴う損失補償要綱」、地方公共団体に対する補償（公共補償）については1967年の「公共補償基準要綱」が閣議決定され、今日に至るまで補償の原則となっている。その施行についての閣議了解に「この要綱に基づき補償が適正に行われるならば、いわゆる“生活権補償”のような補償項目を別に設ける必要は認められない」というごとく、1962年の損失補償要綱は、各地で激化する反対運動に対し個別の起業者が「協力金」などのつかみ金で対応するのを防ぐものであって、地域間の公平を期してはいたものの、実質的にはいわば起業者側のカルテルであったといえるべきかもしれない。補償対象を財産権に対する一時的な損失に限定するこの方針は、移転による生活環境の変化やコミュニティの崩壊を考慮せず、ダム建設によってますます発展を約束されている下流都市域との公平上も問題であり、上流側の納得できる内容ではなかった。また、ダムの建設目的が電源から利水に移行するにつれ、地元の固定資産税収入が低下するといった制度上の問題もあり、1968年、全国知事会は「『水源地域開発法（仮称）』要綱試案」を提案した²⁷⁾。

1973年に制定された「水源地域対策特別措置法」はこれをうけて周辺地域整備（水源地域整備事業）の実施を定め、かつ努力規定として生活再建措置を講じる旨規定した。水源

地域整備事業は、水没した周辺地域において道路、治水、林道、下水道、といったハード面の事業の中から選択して地元市町村が計画を立案し、高率の助成を受けるものである。なお、造林事業も対象事業とされているが、現在実施されている事業にみる金額的な割合はごくわずかである²⁰⁾。

さらに、水源地域対策特別措置法の努力規定を補完するものとして、1976年初めて上下流の費用負担による基金方式が国土庁のイニシアチブにより利根川、荒川流域に実現した。水源地域対策基金といわれる方式である。その後、水資源開発法（1961年制定）の指定水系には、同様の事業内容をもつ水源地域対策基金²¹⁾が設立されている。国が基本基金の1/2を支出しており、残りを都府県や政令都市など関係地方公共団体が負担しているものが多い。1977年9月には矢作川と同じ愛知県の本曾三川流域、1982年には後に述べる福岡県を含む筑後川水系に水源地域対策基金が設立された。

また、その他の中小水系においても単県規模の水源地域対策基金、ないしは既設ダムについての周辺地域振興を目的とする基金も設立されている（表[3-6]）。

表[3-6] 水源地対策基金の概要

		1 001 利根川・荒川 水源地対策基金	2 002 利根川・荒川 水源地対策基金	3 003 利根川・荒川 水源地対策基金	4 004 利根川・荒川 水源地対策基金	5 005 利根川・荒川 水源地対策基金	6 006 利根川・荒川 水源地対策基金	7 007 利根川・荒川 水源地対策基金	8 008 利根川・荒川 水源地対策基金	9 009 利根川・荒川 水源地対策基金	10 010 利根川・荒川 水源地対策基金	11 011 利根川・荒川 水源地対策基金	12 012 利根川・荒川 水源地対策基金
基金の性格 (種類)	都 道 府 県 人 (民 世)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	社 会 的 人 (民 世)												
対象地域	一 般 域 内 水 道							○	○	○	○	○	○
	指定水源地 (公団地による)	○	○	○									
関係団体 組織区分	地方自治体連 (又は単独) による 場合							○	○	○	○	○	○
	地方自治体とその他関係団体 (民間 を含む) の場合							○	○	○	○	○	○
事業内容 (目的) の 区 分	水源地の造成、保護その他関連事 業	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	水源地の造成、保護その他関連事 業	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
事業資金 の 内 容	事業資金は基本財産の売却を中心 とする場合												○
	事業資金は基本財産の売却を中心 とする場合												○
受益地域の 都市規模	受益地域に人口 100 万人以上の都 市がある場合	○	○	○									○
	受益地域に人口 100 万人以上の都 市がない場合				○	○	○			○			
事務所 (又 は事務所) 及び職員等	事務所を設置する場合	○	○										
	地方自治体の関係機関に事務所を 設け、その中の職員が事務を行う場 合	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
財政 の規模 (総額)	1億円以上 (算出)	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○
	1億円未満 (・)				○	○						○	○

(注) 本表は、水源地対策基金の概要を示している。基金の種類により、
分けた。

資料: 資料代目「水源地調査と流域管理」 流域開発研
究会(財)日本システム研究研究所「第3回流域問題研究会 予報
集」1982.1 759p, 750 に添補作成。

3-2-4-3 水源基金の設立³⁰⁾

矢作川水源基金の設立に先立って、ダム周辺地域の振興策として公有林などの造林に対し助成するという「矢作川水源造成基金」が1970年に発足している。岐阜県の上矢作町および串原村を集水域とする矢作ダムの建設に伴うもので、愛知県は1.1億円の資金を提供し、以後6年間造林が実施され、新植地は土地所有者に一切の保育管理を義務づけたうえ無償で引き渡されたという。隣接する愛知県の山村は、同じ愛知県の水源林を管理していながらこうした給付を受けられないことに不満を抱いたといわれる。

一方、同じ愛知県内の木曾三川、豊川の2水系ではやはり水問題が深刻になっていた。木曾三川については先に述べた木曾三川水源造成公社(1969-)が分収造林を行っていたし、木曾三川水源地域対策基金が77年に設立の運びとなっていた。また、豊川流域は矢作川流域よりも水不足が深刻で計画中のダム建設は地元の反対により進まない状況であった。

このような状況から、愛知県では1975年6月、県議会において、水没関係者への利水者の利益還元及び水源かん養機能を重視した森林の育成措置を講ずべきである旨の賛同がなされ、知事はこれに賛意を示した。同年9月議会では、初めて「水源基金制度」が議論の対象となっている。このときは、山村選出議員から森林育成のための基金が提案されたのを皮切りに、都市選出議員も加わり水源地域対策基金的な方式も提案されている。その後76年3月までに県の林務課内部で森林育成のための基金制度の検討が進められ、

- ①無期限の基金制度(分収林方式は採らず、目的税方式は別途検討)。
- ②負担の対象は水源かん養機能に絞り、基金の事業内容も水源かん養に直接関連のある事業に限定。
- ③負担は計量困難な受益に対してではなく、費用の一部。
- ④出資金(当初支出)は県および流域全市町村が均等割+水利割で負担、負担金(毎年支出)は県および受益市町村が水道料金上乗せ方式による水利割で負担

という制度の骨格が固まった。

従来の都市中心の開発計画から流域単位の開発計画となった「愛知県第五次地方計画」[1976]にもこうした議論は反映され、「水資源の確保策」の項目に「森林の水源かん養機能に配慮」する方向での「水源基金」の創設が記された。以来、県の企画サイドの調整を経て、現行の水源地域対策と水源林対策の両輪をもつ水源基金構想が10月に固まり、矢作

川、豊川両流域の市町村に提示される。この際、下流側の市町村からは、森林対策は本来林業政策で行うべきもの、分収林方式ならよい、といった異論が出たものの概ね趣旨は理解され、むしろ県1/2、市町村1/2といった負担割合や基金の規模について要望が出ている。一方、上流側の市町村からは、とりわけダム問題を抱える豊川水系では「ダム建設を前提とした懐柔策」との警戒が強かったため、広範な山村振興事業を行うべき、といった主張があったほか、概ね制度の内容について県と市町村の了解がえられた後にも、議会の承認はぎりぎりまで難航し、最終的には1978年度より発足の運びとなった。

3-2-4-4 水源基金の内容²¹⁾

また、基金方式や構造も、林務案をほぼ踏襲しているけれども、④の負担割合としては利水割の代わりに人口割を基本とし、事業費については市町村の負担を軽減するかたちとなった。

表[3-7] 矢作川水源基金の財源

(百万円)

年度	基本財産	基本基金	負担金[c]
1977	100[a]	-	-
1978	100[a]	-	36
1979	100[a]	-	38
1980	70[a:50 b:20]	75 [国25 県50]	40
1981	120[a:110 b:10]	-	40
1982	10[b]	-	40
1983	10[b]	-	40
1984	1	-	40
1985	-	-	40
1986	-	-	40
1987	-	-	40
1988	-	-	40
1989	-	-	40

注: a: 県1/2+市町村1/2 (人口割、財政力で補正)

b: 中部電力

c: 県2/3+市町村1/3 (人口割)

基本基金の「国25」は6大河川の水源地域対策基金に準じるものとして国土庁の出捐

基金の事業は大別して水源林地域対策事業と水源地域対策事業に別れる。後者はダム補償関連で、前者はさらに水源林〔造成〕対策事業と一般振興事業とに別れる。一般振興事業は森林以外の水に関する事業、たとえば簡易水道事業などである。

水源林〔造成〕対策事業は、苗木代補助（助成率2割）、下刈の補助（助成率5割）、作業路作設の補助（助成率8割）の3種類からなり、いずれも国の造林・林道政策を補完する内容である。とりわけ作業路補助は新規開設を大いに促進した³²⁾。

対象地域は指定頭首工（取水口）より上流の地域であり、愛知県下の主要な林業地域をほぼカバーしている³³⁾けれども、5千万円/年程度という事業規模に山村側は不満を示している。上流部の稲武町を例にとると、1983年度の水源基金による助成は840万円（町の総民有林面積1ha当たり990円）であり、これは同年度に国および県から造林・育林関係（林道を含まない）で交付された補助金類の2割に満たない。

一方、水源地域対策事業については、基本財産の運用益の中から6千万円/年ほど積み立てを行い、将来のダム建設に備えている。

3-2-5 福岡県水源の森基金

矢作川の事例が、ダム問題が絡んでいたために非常に複雑な経過をたどったのに比べ、福岡県の事例は、記録的な大洪水を契機に、直接的には知事の決断により設立されたのが特徴である。

3-2-5-1 福岡県の森林・林業―「基金」設立前の概況（～1977）³⁴⁾

上流域八女地方の山村の矢部村では19世紀末にはまだ焼畑が非常に盛んで、土地面積の6割以上を占めていたとの記録がある³⁵⁾。当時の八女郡は、明治維新後、乱伐によって水田の干害が年々悪化したのを重くみて、郡内25町村が矢部村に100町余りの山林を買収、郡有林として経営したという³⁶⁾。県全体ではその後人工林化が進み、戦後復興期には、用材林、薪炭林とも伐採が進む中、跡地造林が推進され、1953年ごろには人工林比率は5割を越えていたが、昭和30年代になると薪炭需要が減少、一方用材需要は増加し、それとともに造林が推進され、昭和30年代後半における人工林率はすでに6割強に達していた。わが国でも有数の成長量に恵まれた地位条件にあって、木材需要の増大にともなう25年～40年の短気期人工林林業が成立し、山村の林業依存度は高まった。先の矢部村は人工林率が

特に高く、9割を超えるに至っている。

その後、森林資源の充実のため、造林を初めとし、林道・作業道の作設など森林保育の促進が図られたものの、1970年代後半には、当時の全国的な傾向を反映して、木材価格の低迷による林業経営の悪化、林業後継者の減少と林業労働力の高齢化等に見舞われた。伐採活動の停滞により、生長量 110万m^3 の約70%が蓄積され、伐採周期もかなり長くなっていった。もともと短伐期を志向する経営だったため、事実上の長伐期化により間伐が急務となったにもかかわらず要間伐面積の2割ほどしか間伐が行われていなかった。

これは、間伐のような保育事業に対しては国の林業助成制度が立ち後れていたことにも原因がある²⁷⁾。福岡県は林業予算に占める県単事業の比率を1974年の4.9%から77年には6.0%に増加させており、間伐に対しては県単で500万円/年ほどの補助を行っていたが、おりしも低経済成長に移行した財源難の中、治山・林道のような施設型公共事業とは異なり起債も認められないため、十分実施させるには至らなかった。

下流部都市域の経済成長とともに、都市・山村間の所得格差は拡大し、高度経済成長の終わった1974年時点で、たとえば矢部村と福岡市の就業者1人当たり純生産格差は約2倍であった²⁸⁾。一方、下流平野部の経済成長は、5aという県民一人当たり森林面積（1977年当時、全国24a）という環境容量の小ささがボトルネックとなるような潜在的危険をはらんでいたといっていよう。とりわけ以下に述べる水資源は深刻だったといえる。

3-2-5-2 福岡県の水問題²⁹⁾

三全総⁴⁰⁾は、流域をその特性により以下の4タイプに分類している。

- ①水資源容量を含め流域の国土容量が大きく、今後の水資源開発・利用の可能性が高い流域：北海道、東北、中部圏。
- ②水資源容量は比較的大きいが、都市集積に伴う上流部の水資源開発によって水利用が高度な段階に達している流域：利根川、淀川。
- ③都市的集積は小さいが、流域の水資源容量も相対的に小規模な河川流域。
- ④水利用が既に極限状態にある流域：巨大都市圏の中小規模河川流域及び小瀬川、芦田川等瀬戸内海地域の諸河川の流域。

福岡県は、北九州・福岡の政令都市を初めとして平野部に産業や人口の集積が著しいけれども、大河川に乏しい。唯一の大河川である筑後川は、大分県に源をもち、福岡県の南部を通り過ぎるのみで、有明海（熊本県）に注ぐ。したがって、流域のタイプとしては④

に属するといつてよいだろう。特に、福岡市域は、早くから産業都市として拓けていた北九州市域とは異なり、なおも周辺の宅地開発等が進行していた。大河川筑後川からの導水計画は、第1次フルプラン（筑後川水資源開発基本計画[1966]）時点で既に示されていたが、福岡市域にとってこれはまさに懸案であったと言ってもよい。福岡市域関連の水資源開発の経緯をみると、1978年の大洪水時には筑後大堰はもとより、江川、寺内の両ダム（1983）など、現存する主な水源施設のほとんどが存在しなかった。それどころか、1976年の第2次マスタープラン（北部九州水資源開発構想）においては、従前の過大な需要推計を見直し、初めて低成長経済を前提とした計画が立てられている。治水対策を優先的に配慮し、水源地域対策を推進する、などの内容をもっている。

水資源開発行政の是非についてここで立ち入る余裕はないが、問題はむしろ無計画な下流都市域の開発にあったというべきであろう。平野部の広い流域では開発可能な土地は広くみえる。しかし、この際、流域の森林面積や水資源といった環境容量（三全総の表現では国土容量）を考慮に入れた開発は行われにくい。わが国では開発は原則として自由に民間の手によって行われてきたからである。

3-2-5-3 福岡県水源の森基金の設立⁴¹⁾

1978年、福岡市域は記録的な異常洪水に見舞われた。干上がったダムには、それでも森林から毎日14万トンの水が流入していたという⁴²⁾。給水制限の最中の1978年9月、矢部村で林業関係者の会合が持たれ、知事が出席した。このとき、林業研究グループの代表から「我々は過疎と木材不況にあえぎながら長年月にわたって森林造成に汗水を流しているのに、水の受給者である都市住民はその恩恵に浴しながら、何らの負担もない」との発言があり、知事はなんらかのかたち、できれば税制面で国に要望する旨回答した。

知事選を控えた同年12月の議会で、水問題における森林の重要性を指摘した質問に対し、知事は、木材生産や一般的な環境的効用以外に、水源かん養に果たす森林の役割を重視すると答え、「道路一本をつくるでも、やっぱり受益者負担があるじゃないか。いわんや水というわれわれの生命を守る大切な資源、これを涵養する森林を、単に林業者の負担に負わせるのは、これは筋違いじゃないだろうか、こういう意見も実はございます」として、従来の間伐助成では不十分な点を補完すべく、矢作川、豊川同様の地方公共団体の出捐による基金方式を提唱した。

その後、水産林務部での精力的な検討、知事選を経て、4選を果たした知事は79年6月に

議会で「基金」を正式に提案した後、政令2市を含む県内全市町村に協力を要請、「福岡県水源の森基金」は同年10月より発足の運びとなった。

3-2-5-4 水源の森基金の内容

基金の財務構造は、矢作川、豊川と大きく異なり、前出3-2-1-4の表[3-5]にみるごとく、1982年時点で基本財産はわずか2千万円と少なく、これに対し、毎年の負担金が5億円を越している。負担金の負担割合は、基金資料によると次のように説明される。

①福岡県、政令市2市の負担割合は、3:1:1（県3億円、市1億円×2）であるが、これは、政令市の水使用料が県全体の約6割であり、しかもその大半が域外を水源としていることから、まず、市町村について福岡市30%、北九州市30%、市町村40%という利水割を考える。このうち、財政力等を考慮して、市町村の分は県が全額負担、政令市については1/3を負担することとした⁴³⁾。

②その他市町村については、全市町村参加の建前もあり、1千万円と設定した。分担割合は、利水割、財政力指数を参考にして、市7百万円、町村3百万円とした。

このほか、企業（160社）からの任意の賛助会費が、84年度で750万円、基本財産運用収入及び運用財産収入が3,500万円、これらを合計して年額5億3千万円の事業予算となっている。

次に図[3-2]および表[3-8]により事業内容をみると、間伐、枝打、造林などの助成で、基本的な性格は、矢作川水源基金同様、林業補助金の補完ないし、上乗せである。ただ、矢作川方式ないし通常の補助金とは異なり、森林所有者は伐期を10年間延長せねばならない。ただし指定ダム周辺および保安林の所有者については延長を必要としない。森林所有者の同意をえた森林は「水源の森」と称する。1985年当時「水源の森」指定件数は18,200件に達し、うちなんらかの補助金を基金から受け取って間伐等を行ったものは13,700件で、全体の3/4に当たっている。また「水源の森」指定面積は1984年度末で9万haを越え、福岡県国有林面積の半分近くに達している。とりわけ間伐助成の効果は大きく、10数年間低産傾向にあった素材生産量が基金設立の1979年から上昇に転じている。上流部の浮羽町を例にとると、1985年度の水源地の森基金による町の国有林総面積に対する助成額は2,880円/haとなっており、先の稲武町に比べ3倍近い。

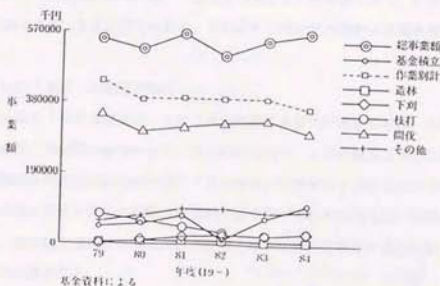
表[3-8]にみるように保安林の場合間伐助成単価が倍になることや、普通林では伐期延長

を所有者に求めることから、矢作川の事例のような補助金的性格に加えて、保安林の損失補償制度をも補完する性格を併せもつところが特徴であるといえる。伐期延長については、木材価格の低落や賃金の高騰により森林所有者はもともと高伐期を志向せざるをえなかったもので、それほど森林所有者の負担とはなっていないので、規制に対する補償という意味は薄らぐかもしれないけれども、森林の水源かん養機能を増大させるための追加投資に対する費用負担という論理は分かりやすい。

表[3-8] 1986年度浮羽町造林関係補助金予定単価 (円/ha)

事業種		森林総合整備事業	間伐総合促進対策事業	福岡県水源の森基金
造林	再造林	250,000		48,700
	拡大造林	460,000		48,700
下刈	下刈1	31,200		7,000
	下刈2	45,600		7,000
除伐		68,400		-
保育間伐	～15年生	40,800		7,300
	16～25		50,200	7,300
	26～40	保安林		72,000
		その他		36,000
	40～	保安林		58,000
		その他		29,000
枝打	6～15			23,200
	16～25			23,200
	26～40	保安林		15,600
		その他		7,800

浮羽町森林組合資料による



図[3-2] 福岡県水源の森基金事業実績

3-2-6 小括

森林の「公益的機能」を最も重視し、施業制限も行う代わりに多額の補助を行う福岡方式が、最も注目される。水資源対策としての伐期延長の効果、間伐等の保育施業の効果は、ある程度立証されている。とはいえ、元来、全ての効果が完全に立証され、貨幣タームの計量化が行われた上での「基金」設立ではなかった。設立の際、福岡県の実務関係者は、考えられる限りの森林の機能に関する物的タームのデータを集め、下流地域の地方自治体の説得に努めたというが、「基金」の事業額の決定は、完全に政治過程を通じて行われたものである。しかし、貨幣タームの計量化が困難であるということをもって、管理の不足した森林を放置することは許されない。外部経済の内部化が困難であるからこそ、政策が必要とされるのである。

以下、福岡方式を念頭に置いて、「基金」方式の妥当性を検討する。まず、「基金」方式の特徴を5点に分けて整理しておこう。

- a. 複数の地方自治体の交渉によって実現したこと。
- b. 国の政策ではなく、流域単位の政策であること。
- c. 森林の評価のための技術が完全には確立されていないこと。
- d. 森林の「利水」機能のみに評価を限定していること。
- e. 既存の林業政策と並行的に運営されていること。

このうち、a. b. d. e. は、「基金」方式としての特徴であり、c. は、外部経済の内部化一般に当てはまると考えられる。それぞれに対応する問題点を順次検討する。

3-2-6-1 「交渉」の実現可能性

いわゆる「当事者間交渉」による外部経済の内部化が容易なのは、外部効果に関わっている経済主体の数が少ないもの、例えば日照権や、工場の騒音公害に限定されるといわれる。経済主体の数が少なければ、「ただ乗り」も防ぎやすくなるというが⁴⁴⁾、今度は交渉力の差が決定に与える影響の度合いが大きくなってしまふ。交渉の費用も無視できない。また、基本的な情報を各経済主体に共有させることができるかどうか、交渉の実現にあたっての鍵となる。

「基金」方式ではまず、利水に関わる経済主体を県及び流域市町村に限定する。そして、

背景として流域開発についての地道な研究活動（矢作川）や、大湫水（福岡）などを得て、流域の森林と利水に関する基本的な情報を共有することで、これらの困難を克服し、「基金」設立に至った。

しかし、多くの都道府県にまたがっている流域⁴⁵⁾あるいは、水不足や、森林の管理不足に関する情報が、代替的な水管理施設の建造などによって隠ぺいされている流域では、設立が難しくなっている。

一般に、公共財の最適供給のためには情報が重要であり、当事者の選好を変えることすら不可能ではない。この点については4章で再度触れることにしたい。

3-2-6-2 流域意識と流域間格差

熊崎⁴⁶⁾は、「基金」について、「同一の流域内に居住し、運命を共にするという意識」に支えられた交渉が具体的成果を生んだものと位置づけ、全国レベルよりも流域単位の費用負担決定システムが有力であるとした。

これに対し、奥地正⁴⁷⁾は、「基金」による「（流域内部の）産業間、地域間の資源と所得の再配分効果」を評価しつつも、流域間格差の存在を批判し、あくまでも国レベルの政策によるべきであるとする。

流域間格差は、全ての流域で「基金」が設立された上で、流域によって「基金」の規模が異なるのであれば、資本の水利用や土地利用にフィードバックをかけるためにも、むしろ是認されるべきであろう。流域間格差がないならば、資本に価格転嫁の逃げ道をあたえる⁴⁸⁾からである。

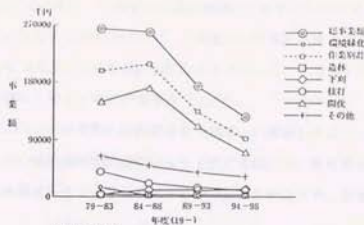
しかし、そもそも全国ほとんどの流域で、まだ「基金」あるいはそれに代わるような制度が創られておらず、また今後も設立には困難が予想される現状では、奥地の指摘の方がむしろ現実的であるといえるかもしれない。

3-2-6-3 試行錯誤的最適化と、タイムスパン

評価のための技術が確立されていないからといって、技術の確立を待つのでは、政策として手遅れになる可能性がある。当初の事業額を政治的に決めたことは一見乱暴のように見えるけれども、森林による便益を費用便益分析的手法で（貨幣タムで）計量化することが困難である以上、物的タムのデータをもとに暫定的な事業額や、施業基準を決定し、以後、事業の効果を見て順次調整していく方法は、最も現実的で、政策コストの小さい方

法として評価できる⁴⁰⁾。

ただ、森林を対象とする事業は、いうまでもなく非常に長期的である。しかるに、短いスパンを考えると、事業額は変動しやすい。福岡の事例では、設立後5年目に、「基金」の見直し論が持ち上がっている。概ね間伐が進展した上、福岡の場合、基金の財務構造が、基本財産の果実よりも毎年の負担金収入に多くを依存する形をとっているためである。図[3-3]のような事業量の変化にともなう事業額の変動はある程度は当然としても、「基金」の存廃や、事業のあり方は長期的視野にたって慎重に決められていくべきであろう。



基金資料による

図 3-31 福岡県水源の森基金事業計画

表 3-93 下流参加事例と趣旨・目的

事 例	年	趣旨・目的
担賀島造林公社	65	W, FR, V
水曾三川水源造成公社	69	F, W
21世紀水源地林整備事業(兵庫県)	75	W
群馬県森林造成基金	77	FI
矢作川水源基金	78	D, W, F, V, B
栃木県水源林整備基金	79	W
神岡県水源基金	79	D, W, F, V, B
福岡県水源の森基金	79	W, FI
広島県水源の森基金	82	W, F
万之瀬川水源基金	82	FI, W, B

注) W: 利水, F: 「治水」, または「国土の保全」

FR: 森林資源の造成, V: 山村振興, FI: 林業

振興, D: 水源地域対策, B: 流域全体の発展。

各公社、基金「設立趣意書」等による。

3-2-6-4 「利水」に限定された森林の評価

表[3-9]にみるとおり、「基金」の設立趣旨は「利水」に限らず、「治水」「山村振興」「林業振興」などをも含んでいるが、「基金」の助成の対象となる森林が、多くの場合指定された取水施設より上流地域に限定されることから、「基金」の主要目的は、何よりも「利水」にあると考えてよいであろう⁵⁰⁾。

「基金」がこのような森林の便益評価を「利水」に限定したことの是非を問うためには、①「利水」その他の森林の諸機能によって生ずる便益が、誰に帰属するか ②便益の内容が、社会的共通資本として考えられる範囲内のものかどうか、の2点を検討する必要がある。

まず、本章 1-1で検討した森林の諸機能のうち、ただか流域の内部のみに便益が帰属するのは「治水」と「利水」だけである。このうち「治水」の便益は流域全体の世帯や事業体にまともって及ぶが、「利水」の便益は、個々の水を使用する世帯や事業体に帰属する、とみるのが最も自然である。いいかえれば、「治水」が公共財的性質をもつのに対し、「利水」は、私的財に近い。つまり、財の技術的な性質によって、「治水」は公的部門によって負担されねばならず、「利水」は私的部門に負担を求めることもできることになる

51)

次に、便益の内容を考えると、「治水」は、洪水による被害から守られることが市民の権利と考えるのは無理がないから、「社会的共通資本」⁵²⁾の概念に含まれる。「利水」については意見が分かれるところであろうが、全面的に国などが無料で供給する方式は問題があることだけは確かである。この方式では、下流都市部への資本集中が抑制されず、新たな社会的費用を生み続けることになる。水使用による便益に応じた負担⁵³⁾が不可欠であり、負担額は水源施設の新規開発費用を反映していなければならない。

この意味で、「基金」が目的を「利水」に限定するならば、真に水利用による便益に応じた負担を実現すべきであろう。現行の人口割負担は性格があいまいである。逆に、人口割負担がやむを得ないとすれば、「基金」は「治水」目的も明確にし、例えば都市近郊林の保全を事業内容に含めることも検討してよいのではないか。

とはいえ、1つの森林を様々な機能に分類して論じること自体に無理があるかもしれない。やはり、なんらかの総合的な政策に統合する必要があるのかもしれない。

3-2-6-5 既存の制度、政策との関係

これまでみてきたように、「基金」は流域意識を基に、様々な困難を乗り越えて設立され、流域の水事情に応じた保育関係の林業助成を行ってきた。国の林業政策に対しては補完的に機能し、中には福岡の事例のように大きな成功を取めているところもある。しかし、同時に極めて先駆的な事例であり、設立のための条件に恵まれた事例でもあった。全国の流域に一般化させるためには、交渉の費用を低減させるための政策的テコ入れが必要であるが、かなりの困難が予想される。

このような現状での「流域間格差」が是認できないものとするれば、なんらかの国レベルでの対応が必要であろう。この場合、流域単位では対応の難しかった「レクリエーション機会の提供」や「厳正な自然の保護」等にも留意して行くことになる。多数の経済主体による多目的競合利用のための経済理論も用意されねばならない。さらにそれは、林地開発許可制度や保安林制度などの現行の制度を発展させたものでなければならぬであろう。「基金」の実験は今後の森林の管理と費用負担の仕組みを考えるうえでの貴重な資料を提供しているように思われる。

註

- 13) 熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜(Ⅰ)」『水利科学』140, 1981, pp1-24。
- 熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜(Ⅱ)」『水利科学』141, 1981, pp32-55。
- 熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜(Ⅲ)」『水利科学』143, 1982, pp33-54。
- 熊崎 実「水源地域の森林造成と受益者負担」『林業経済研究』102, 1982, pp62-67、熊崎 実「水源林整備における受益者負担—論点の整理と若干の展望—」水利科学, 1989, pp2-13など。
- 14) 同上。
- 15) 熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜(Ⅰ)」『水利科学』140, 1981, pp5
- 16) 東京の事例については、熊崎の前掲論稿のほか、島 嘉寿雄「水源かん養保安林覚書2—水源かん養林のあゆみ」『山林』1195, 1983, pp27-34 などがある。
- 17) 藤沢秀夫・佐野熊彦『日本の造林政策』地球出版, 1965, 表2-31
- 18) その後、水源税論争[1985-86]を経て、国レベルでの「緑と水の森林基金」が設立されている。この経緯については、森林整備推進協議会『水源税、森林河川整備税創設運動の記録』1987, 173pp.、田中 正則・林野庁造林保全課ほか「緑と水の森林基金の成功に向けて<特集>」『林野時報』36-1, 1989, pp1-28 に詳しい。

- 19) 設立の経緯については、3-2-4-3 をみよ。
- 20) 基金の概要については、今村晋作「豊かな水と緑のあるくらしー(財)福岡県水源の森基金について」『林経協月報』223, 1980, pp2-6 に詳しい。
- 21) 足立省三・津端修一「『水の総合計画』への道く矢作川流域のケーススタディ」『地域開発』120, 1974, pp64-90、津端修一「森林資源と地域経営」『技術と経済』177, 1981, pp100-112、津端修一「森林と都市を一体と考える流域土地利用制度への展望ー矢作川流域での試論」『森林文化研究』4-1, 1983, pp23-30、伊藤 郷平編「矢作川流域 1 万年の歴史と文化を語る」矢作川流域開発研究会, 1980, 101pp. など。
- 22) 津端修一「森林と都市を一体と考える流域土地利用制度への展望ー矢作川流域での試論」『森林文化研究』4-1, 1983, pp27)
- 23) 日本システム開発研究所『森林の管理・経営および総合治水対策からみた流域の問題と課題ー第3 回流域問題研究会会議録』日本システム開発研究所, 1982, pp76-140
- 24) 志村博康『現代農業水利と水資源』東大出版会, 1977, pp62-70
- 25) 新沢嘉芽統『河川水利調整論』岩波書店, 1962, pp315
- 26) 『ダム総覧』1976, pp477の表を参照のこと。
- 27) この間の事情については、華山 謙「水没補償と生活再建のあり方」『ジュリスト増刊 総合特集』23, 1981, pp197-202 に詳しい。
- 28) 松原良夫・小池達男「水源地域対策の現状と課題 (I)」『水利科学』132, 1980, pp1-1
- 29) 志水茂明「水源地域対策の現状と課題 (II)」『水利科学』133, 1980, pp1-13 など。
- 30) 国土庁水資源局水源地域対策課「水源地域対策基金について」『用地』, 1981, pp8-15、橋岡 伸守「水源地域対策基金の活動状況と今後の課題」『ダム日本』460, 1983, pp13-20 を参照のこと。
- 31) 筒井達夫「水源林整備費用の受益者負担の方式ー愛知県の『水源基金制度』の設立経緯を通しての考察」『森林・コンサベーション』9, 1980, pp16-42、熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜 (III)」『水利科学』143, 1982, pp31-43、古井戸宏通「矢作川水源基金について」『日林関東支論』36, 1984
- 32) 石黒徳一郎・松井剛義「水源基金の設立について」『愛知の土と水』8, 1977, pp373-380、北川正宏「愛知県の水源基金制度について」『林業技術』459, 1977, pp11-14、および30)の諸文献など。
- 32) 愛知県では1967年に作業路の開設が始まって以来、1982年度当時の総延長は349kmであ

った。このうち基金制度以前の11年間の総延長は159kmで、14km/年であったのが、1978-82年の5年間では水源基金の助成による作業路のみで139km(28km/年)、その他の補助事業で51km(10km/年)となり、年間開設延長は基金開設前の2.7倍にも達している。

33)1981年度から最上流域に位置する長野県・岐阜県の山村にも苗木代補助のみ行われている。

34)『福岡県林政基本計画』1978年

35)都留大治郎ほか『福岡県水源の森基本調査報告書-水源の森基金制度の社会科学的効果調査』(財)福岡県水源の森基金,1983,pp41-46

36)熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜(Ⅰ)」『水利科学』140,1981,pp23-24

37)1981年度からようやく間伐総合対策事業が始まる。また先の矢作川の事例も国の林業助成制度の穴埋め役割を果たしていたことを想起されたい。

38)都留大治郎ほか『福岡県水源の森基本調査報告書-水源の森基金制度の社会科学的効果調査』(財)福岡県水源の森基金,1983,pp91

39)瀧口克己「福岡導水の大きな働き-福岡市の水資源対策システムの中で」『建設月報』,1985,pp54-64、福岡県水資源対策局『福岡県の水資源』,1985,177pp.

40)国土庁編『第三次全国総合開発計画』,1977,pp44

41)熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜(Ⅲ)」『水利科学』143,1982,pp43-47

42)1983年10月5日、福岡県議会中島茂副議員の質問

43)なお、福岡市の場合、16%を水道事業会計、残りを一般会計から支出している。

44)飯田経夫、斎藤精一郎『社会資本の政治経済学』日本経済新聞社,1973,pp38-44(飯田)

45)加えて近年では、異なる流域間で分水や導水が行われることも珍しくなく、問題を複雑化させる一因となっている。

46)熊崎 実「森林の利用と環境保全」日本林業技術協会,1977,pp164

47)鷺尾良司・奥地 正編著『転換期の林業・山村問題』新評論,1983,pp56-65(奥地)

48)宮本憲一・山田 明編『公共事業と現代資本主義』垣内出版,1982,pp212-245(仁連孝昭)

49)福岡県水源の森基金において、事業費の一部を、事業の効果の追跡調査に費やしているのは、評価されてよい。なお、工場排出物の規制基準についてポーモル=オーツが提案し

たEPSシステム (environmental pricing and standards system) が、これに近い (Bamuel, W.J.・Oates, W.E.: The Use of Standards and Prices to Protect the Environment, The Swedish J. of Econ., 73, 1971, pp42-54)。

50) 負担割合に水使用量比を用いた事例がなく、多くが人口割を採用しているのは、市町村ごとの上水、工業用水、農業用水を含めた水使用量を計算するのが余りにも煩雑なことによるものと考えるのが適当であろう。

51) 治水の場合でも、高度な経済活動の行われている地域とそうでない地域とでは受益に差があるとも考えられる。こうした受益の差は地価に反映されるであろうから、固定資産税の増徴などによって治水投資費用をまかなうのも一法であろう。この点については、阿部泰隆『国家補償法』有斐閣, 1988, pp224、および原田 泰「住宅・土地問題の経済学 (6) 公共資本の供給と費用負担」『地域開発』301, 1989, pp71-78 を参照のこと。

52) 宇沢弘文『近代経済学の再検討—批判的展望』岩波新書, 1977, pp163-224

53) 「水使用量に比例する負担」ではないことに注意が必要である。仁連は前掲48)の中で、資本が水管理施設から受ける間接的な便益は、同量の水使用では、土地所有面積の大小によって異なってくることを強調した。すなわち、水以外の生産要素の投入量により、追加的1単位の水のもたらす便益は異なってくるという主張である。本章3-1を参照のこと。

[4] 利用権の市場化：TDR制度の意義

800万haを越え森林面積のほぼ1/3を占めるに至った保安林を国土計画や森林計画の中で今後どう位置づけ、活用するかが政策上の課題となっている。

戦後の保安林整備計画では、洪水防止、水源涵養、保健休養といったそのときどきの社会的要請に応じて指定面積をいかに拡大するかに重点がおかれた。これに対し1983年の保安林問題検討会中間報告¹⁾は、林相の改善等、質的な充実の重要性を強調した。しかしながら増大する転用圧力（解除申請など）への対応は、もっぱら一定の判断基準に基づき属地的に行われ、転用される保安林の総面積にたいする歯止めは存在しない。

本項では、アメリカの都市計画制度におけるTDR（Transferable Development Right：譲渡性開発権制度）などにみられる Marketable Permits System を援用して森林転用の量的規制を目的とする制度的手法の一例を提案するとともに、それを現行保安林制度にどのように適用すべきかを検討する。

4-1 理論的諸問題：Marketable Permits System—その理論と実際

4-1-1 Dalesの提案²⁾

Marketable Permits System（以下単にMPSとする）について初めて具体的に提唱したのはDalesである。Dalesは水質規制を例に、以下のような政策手法を提案した。

水質基準の決定と、その実施を行うべく、まず専門家、市民などによる水質規制委員会（以下単に規制委）を地域ごとにつくる。決定した基準をどのような政策手法により実現すべきかを、排出規制の政策手法として従来とられてきた法的規制、補助金、排出課徴金方式のそれぞれについて、広域的一律規制と個々の排出源に対する規制とに分けて検討すると、その優先は所得分配よりも効率性によって判断される。なぜなら、分配上の帰着は製品価格への転嫁等を通じてあまり差がなくなると考えられるからである。そこで、各手法の効率性について検討すると、純理論的には各排出源の限界の排出抑制費用に応じた個別課徴金が最も望ましいけれども、行政当局が課徴金を個別に決定するための情報費用と行政費用が非常に大きくなることを考慮すると、一律課徴金方式が最も効率的になる。すなわち社会全体でみたときに、一律課徴金方式が同じ水質の浄化を最も小さな支出で実現することができる。しかしながら、不完全情報下においては、課徴金に対する排出者のビ

ハイビアの予測が困難なため、目標値の実現には試行錯誤的な過程が必要である。

この試行錯誤過程を排除する方法として、排出権市場の創設を考える。いま、規制委の管轄する地域で現在100万tの排出物が排出されており、これを5%削減したいとする。このとき規制委は、1枚当たり1tの排出物を排出できる許可証を95万枚発行し、競売に付す。こうすれば、許可証がすべて売り切れ、限度いっぱいまで排出に利用されたとしても、確実に現在の排出量を5%削減することができる。規制目標の実現を確実にに行い、市場原理の活用により個別課徴金制度と同等の効率性を保持しようとする政策手法である。

排出権（許可証）価格の急激な変動には、規制委による介入・調整で対処する。金融商品のように種々の期間をもつ権利を発行してもよい。一定期間において発行総量を見直すこともできる。また、環境保全グループは排出権を買い取ることで環境を守ろうとするかもしれない。

このように、Dalesの提案はきわめて具体的であり、環境問題への幅広い適用を示唆するものであった。

4-1-2 MPSの特徴²⁾

MPSの長所としては、一般に、a. 確実かつ安価に総量規制を達成できる。目標が明示されるので民主的である。b. 課徴金制度のように、経済成長、インフレに規制水準が左右されるおそれがない。c. 個別課徴金制度のように、個々の排出者（ないし開発者—以下同様）の限界的排出抑制費用（限界的開発便益）を算出する必要が無い。d. ゾーニングと併用した場合、補償の意味あいをもたせることが可能で、分配の公正に資する。という点があげられる。

一方、問題点としては、a. 「汚染権」「開発権」という考え方への世論の抵抗。b. 当初の行政負担。c. モニタリング費用が技術的に大きい場合は適用困難。d. 買占めへの対応。e. 目標値の設定いかんによっては単なる規制緩和となる。f. 排出者の異質性や既得権の扱い（とくに、バランスのとれた土地利用規制が政策体系として確立していなければ、既得権がネックとなる可能性が強い）。などを指摘しうる。

4-1-3 MPSの政策上の系譜（年表参照）

MPSが実際に採用されている例として、TDRや emission trading がある。いずれも米国において、公的部門の財政難や地価高騰という状況下で、増大する環境保全需要を

補償を要する強制的な手段を用いずに満たすために、1960年代以降導入された制度である。

TDR⁴⁾は、土地の所有権から開発権を取引可能な権利として切り離し、開発権市場を形成させようという発想に基づく制度である。1960年代末に、歴史的建造物の保全を目的として地方自治体により導入され、以後、都市計画における容積率規制、⁵⁾自然環境保全、農地等のオープン・スペース保全、沿岸域保全などに用いられている。当初「デュー・プロセスなき収用」との批判があったが⁶⁾78年に合憲との司法判断が⁷⁾下されて以来、従前のインセンティブ・ゾーニングを発展させた制度として全米各地で採用されている。

Dalesが⁸⁾挙げた水質規制については、Emission Trading と呼ばれる制度が⁹⁾70年代半ば以降導入されている。厳格な法的規制に比べ運用しだいで「規制緩和」となるとの批判もあるけれども成功した事例も知られている¹⁰⁾。

このほか、地球温暖化対策としてのCO₂排出規制のための「エコライト」制度¹¹⁾の提案もMPSの応用である。

表[3-10] Marketable Permits System の政策上の系譜

	都市計画	水質規制など	備考
1950	開発権の土地所有権からの分離・処分を可能にするべきとの議論		
1960	ニューヨーク市ゾーニング条例(61): 同一所有者につき開発権移転の途 ニューヨーク市ゾーニング条例(61)で初のTDR(68)	Dales 論文(68)	経済成長と開発圧力
1970	アメリカ自治体でオーガニクス・アセスメントに係わるTDR制度展開	初のemission trading制度(75)	地価高騰 歴史的建造物保存の要請
1980	TDR合憲判決(76) アメリカ各州でTDR制度認知	カリフォルニアで沿岸域管理にTDC(81)	石油危機(74) 公共部門の財政問題と規制緩和
1990			「エコライト」提案(89)

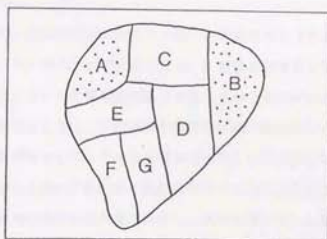


図 [3-4] 保安林の転用規制へのMPSの適用例

4-2 森林保全に対する適用可能性：保安林の転用規制

4-2-1 具体的手法（図[3-4]）⁷¹⁾

流域、小流域などある具体的な地域を定めて専門家、森林所有者、地域住民などからなる転用規制委員会を創設する。

いま、7 haの保安林があり、それぞれ1 haの林地A～Gに区画されているとする。また、単純のため1区画に1人の所有者がいるものとする。AとBは特に林地保全の必要性が高いため、既に禁伐指定がなされ、規制委はここを転用禁止区域と定めている。いま、規制委はC～Gのうち、1 haを林地転用の上限と決定したとする。このとき、規制委はAからGまでの各林地所有者にha当たり1単位ずつの転用権を配布する。ここで絶対に転用の認められないAとBの所有者にも転用権を配布するのは、C～Gについてもそもそも転用は認められなかったはずだからである。規制委はディベロッパーは1単位の転用権により1/7haの林地を、地主と同意の上転用できることと定めておく。この場合、たとえばG地1 haを転用したいディベロッパーはA～Gのすべての所有者から少なくとも1単位ずつ転用権を購入する必要があり、さらに転用についてGの所有者の同意を得なければならない。

転用権には有効期限を設ける。規制委は有効期限の後に、林地の状態をみた上で新たに転用権の発行量を定める。Gが既に転用されていれば、今度はA～Fの所有者に転用権を交付することになる。林地保全の要請が高まれば、規制委は転用権の発行量を減らすか、発行量を維持した上で規制委その他の公的機関が転用権の市場に介入してこれを買取ることになる。

4-2-2 特徴

MPSの一般的な特徴に加えて、保安林転用にMPSを適用した場合、a.水質規制の場合に比べ、モニタリングが容易である。b.対象を保安林に限定したことにより、異質性や既得権の扱いといった問題を回避できる、という長所がある。一方保安林転用の場合の具体的な問題点としては、a.規制委の管轄地域割の最適規模の決定。すなわち、広域すぎると異質な森林について、その所有者に対し等しい転用権を配布することになり公正を損なう可能性があるほか、転用が1箇所に集中する恐れを生じる。逆に地域を細かくしすぎると規制委管内の取引の絶対量が減少し、買占め等のゲーム論的行動が発生し市場のメリットが失われる。b.中間的用途や一時的伐採の扱いを別途考慮する必要がある。といった問題があげられよう。

さらに地域割を行った後の転用権発行量の決定への住民参加の必要性、あるいは決定を

純粹に分権的に行うべきか否か、森林計画・国土計画との調整、といった政策のフィロソフィーをめぐる問題も重要である。MPSはあくまで政策目的を実現する有効かつ柔軟な政策手法の1つであり、導入に際してはこうしたフィロソフィカルな問題の検討が前提となるのもちろんである。

4-3 小括

今後、水源涵養保安林のような比較的規制の弱く面積の大きい保安林を中心に、転用圧力が急速に高まり、なしくずし的に「例外」的措置として保安林の解除が行われることが懸念される。このような状況では、原則的な転用禁止よりも、予め転用の限度を定めておくことの方が政策としての実効性をもつかもしれない。今回提案したシステムは確実な総量規制を明示的に行い、なおかつ転用されなかった森林の所有者にも開発利益の一部を分配することができる。

註

- 1)橋本初男「今後の保安林の整備および制度のあり方—保安林問題検討会中間報告」『グリーン・エージ』113,1983,pp18-21
- 2)Dales, J.H.: Pollution Property & Prices: An essay in policy-making and economics, Univ. of Toronto Press, 1968, 111pp.
- 3)Baumol, W.J. & Oates, W.E.: The Theory of Environmental Policy (2nd ed.), Cambridge Univ. Press, 1988, pp177~189、日引 聡・森田恒幸・岩田規久男「地球温暖化対策への経済的手段の導入について」『環境科学会誌』2-4, 1989, pp237-249。このほか特にTDRの分配面での含意について、岩田規久男「環境保全のための土地利用計画とその費用負担」『環境研究』49, 1984, pp69-78 および、岩田規久男・日引 聡「環境保全制度としての譲渡性開発権制度」『環境科学会誌』1-2, 1988, pp91-98が詳しい。
- 4)松岡俊二「環境保全と土地利用規制」『財政学研究』13, 1988, pp29-38
- 5)熊谷彰矩「環境政策における価格メカニズムの可能性に関する一考察—T・D・Pの事例から」『日本経済政策学会年報』35, 1987, pp162-166
- 6)日引 聡・森田恒幸・岩田規久男「前掲論文」, pp237-249
- 7)日引 聡氏(国立環境研究所)のご教示に多くを負っている。

4. むすび

森林の利用における環境権の帰属の問題について、これまでさまざまな角度からみてきた。いまさらながら、初めに設定したテーマの大きさに比べて筆者の知識はあまりに狭く、その力量があまりに小さいことを感じざるをえないが、ここに今後の課題を含めて若干のまとめをしておきたい。

わが国では資本主義社会の発展に伴って、荒地地への造林が推進され、この過程で入会利用が排除されていった。木材生産のための投資の他に、治水目的など絶対的損失を抑止するための投資への社会的必要性が高まったために、平野部の産業発展による資本蓄積の一部を投下したものとしよう。これにより、豊実村のなだれ防止林のような絶対的損失にかかわる事例はしだいに減少し、社会ミニマムの確保が重要視されるようになった。社会ミニマムの内容や水準は時代により異なってくる。利水問題は東京都など平野部に大都市を形成した流域において早くから現れ、都市域の諸団体が森林造成に参加した事例は数多い。

戦前は、絶対的損失にかかわる禁伐保安林の指定に対する補償すら、3章でみたとわずかな例外を除いては林野当局の手によっては行われず、むしろ、必要な場合は都市域の受益者が積極的に関与していた。強権的に木を植えるところまでは林野当局の責任だけでも、地元山村住民がそれによって受ける一時的ないし長期的な損失への補償は、流域などの受益の及ぶ範囲内で個別的に処理されたのであった。それも多くは分収造林や林地の買取といった投資する側にも利益をもたらす方式をとっていたのであって、山村住民には旧来の入会利用を続ける権利があるのだから、この権利を侵害するような植林に対する補償を支払う必要があるといった思想はほとんどなかったといつてもよいかもしれない。その後、金肥の普及や植林木の成長によって入会と木材生産・治水との対立関係は解消してしまう。

敗戦前の数年間の大幅な過伐によって再び森林は荒廃し、戦後再び木材生産と治水を目的とする拡大造林が林野当局の強力な助成によって進展する。戦後の高度経済成長期に下流平野部で流域の水容量を無視した開発が行われたため利水問題が再びクローズアップされることになったけれども、1970年代頃からは、利水から自然保護・レクリエーションへと徐々にその重点を移しつつあるにみえる。水源林基金の事例は、ちょうどその端境期にあって、林業経営をとりまく環境が悪化する中、戦後の拡大造林木の保育を森林所有者が

自己の負担で賄いきれないという状況下において生まれたものであって、森林の環境便益をより増大させる保育投資を助成するという意味あい、伐期延長やダム建設への協力といったある種の受忍を要請しそれに対し補償するという意味あいが加わったものであった。

一方、所得水準の増大にともなう自然保護に対する要請の高まりは、判例において自然公園地域などで従来利用を越えた採石などの行為に対する無補償の規制を正当化したけれども、転用型のレクリエーション需要もこれと同時に増大し、転用地代と林地地代との乖離がますます激しくなり、現実転用によってキャピタルゲインを実現する地主が増大するに至って、公共性に立脚する森林利用規制へ向けて判例の示した思想は行政運用の面では形骸化しつつある。

この問題の難しさは、環境問題に関する環境権の議論がそもそも複雑であるのに加えて、森林が実にさまざまな種類の便益、すなわち大きく分けても生産、保全、レクリエーションという3種類の便益を供給しており、それら各種の便益に対する需要が時に両立し、時に対抗関係にあって競合していることによるといえるのである。それぞれの利用に関わる権利の性質も異なっているのならば、費用負担のあり方なども異なるべきであることは、これまでにみてきた通りである。

2章[3]節の議論に即して考えると、非可逆的損失、絶対的損失を招かないように管理を行うという前提で、各種便益の総和が費用をさしひいたときに最大となる、というのが森林管理の必要条件である。さらに、このための費用を、社会ミニマムに関わる利用、地域性、過去の経緯や将来への配慮などの要素を考慮することによって振り分けられよう。

ところが、実際には絶対的損失を抑止するための管理と社会ミニマムを確保するための管理との区別は曖昧で、社会の福祉水準の向上に伴い各種便益の最低限の要請は高まってくる。辻村のいう²¹⁾、エッジワースの箱の外側の部分が大きくなり交渉解を求めるべき箱の内部の領域が小さくなっていくわけである。こうなると、最悪の場合、各種の矛盾する要請を満たす解がなくなってしまう。いわゆるトレードオフの顕在化である。

3章1-3-4で触れたように、1つの考え方としては個々の森林の位置づけを明確にし、ゾーニングを行うという解決策がある²²⁾。ある森林はある種の要請を満たし、別の森林は別の要請を満たす、といったゾーニングによって、個々の森林のあるべき管理水準が明確になるばかりか、個々の森林の所有権の性格や管理費用の負担のあり方もはっきりしてくるはずである。このとき、ゾーニングによる弊害である、個々の森林がある種の目的に偏

してしまう点については代替的な施設の建設によってカバーすることもできるかもしれない。

ところが、森林のもつ多面的な機能は、1つ1つをみると、「最良ではないが悪くもない」といった類の評価となることが多い。個々の森林についてどの機能が優先的に要請されているかを要請のミニマム性などから判断して色分けしていくと、残りの「それほど重要でない」機能は、ゾーニングから抜け落ちてしまうことになるかもしれない。よほど極端な場合で無ければ、まさに多面的な機能を少しずつ発揮することそのものが、森林の最大のメリットである。したがって、どうしても林業生産を第一に考えるべき林分や自然保護を最優先すべき林分（あるいは、代替的施設を建設した上で転用すべき林分）としてゾーニングしうる森林というのはごくわずかで、残りについては目的の多面性、あいまいさを残したまま、それぞれの目的に係わる権利の調整を行わざるをえないであろう³⁾。

とすれば、相変わずトレードオフは解決されずに残るようみえる。こういった場合、こうしたトレードオフが生じた原因を考えてみるのが有用かもしれない。とりわけ木材生産と厳正な自然の保護のように、選択が技術的妥協を許さない場合については、末石富太郎⁴⁾の「中間項」概念が示唆に富んでいる。以下、無用の混乱を避けるために、「厳正な自然の保護」とは、まさに森林に指1本触れないことであり、「木材生産」とは、本数比で30%の択伐を意味するものとしよう。

末石は、選択の余地が少ししか残されていない状況が生じた場合には、なぜそのような状況が生じたかを考えることが必要であると主張する。言いかえれば、そのような状況を生み出すまでに、社会は前提となる数々の選択を行ってきた。all or nothingとみえる最終的選択（ここでは、択伐か放置か）は、それまで行ってきた無数の選択の結果に過ぎない。末石の含意は、あるプロジェクトを実行するか否か、といった択一的選択よりも、むしろ都市の人口密度を何人にするとか、車の台数を何台に抑えるといった数量的な選択事項（末石はこれを「中間項」と呼ぶ）の積み重ねによって、大気中の排気ガスの総量が決まる（のだから、車1台あたりの排気ガス排出量を規制するだけでは意味がない）、といった内容であるが、これを拡張して、数量的もしくは択一的な種々の意思決定の積み重ねが新たな意思決定の制約要因となっているという意味でとらえ直すことが可能である。

例えば、他地域における原生的自然を開発するという選択は、当該地域の自然の希少性

を増大させているし、中央政府が不均等な経済発展を政策的に選択したことによって疲弊した山村の森林所有者には、伐採収入の獲得を先に延ばすだけの資金的余裕がないのかもしれない。あるいは国有林の場合であれば、会計制度の選択が伐採計画に影響しているかもしれない。

この議論において、最終的選択に先立って行われた選択が、資本による収益を目的とする選択であった場合は、いわゆる社会的費用論にほぼ近くなる。末石はいわば、一面において社会的費用の発生を許している社会経済の仕組みを変革する必要性を強調したといえるかもしれない。「中間項」概念は、最終的選択が、ある程度の技術的妥協を許す場合（例えば、「利水」と「木材生産」）を含む、森林資源の利用競合が発生する全てのケースにおいて考慮すべき問題を提起している。再三触れた「原因者負担」的発想にもつながってくる問題である。

おそらく、このような過去の経緯を仮に政策サイドが「考慮」したとしても、それだけでは解決策を見いだすことは困難なのではないか。住民の主体的な参加が不可欠である。矢作川流域の先駆的な活動にみられるように、不足しがちな、外部性に関する情報を広範に共有するための努力が必要であろう。福岡の事例のように、大濁水でもなければ情報が伝わらないというのでは、あまりに社会機構としておそまつである。流域で森林や水の問題に取り組むような受け皿の機関が設立され、森林利用や土地利用全体に関するしっかりしたマスタープランが作成されれば、TDRのような手法を導入することにより、細部の決定には市場インセンティブを活用することも可能となろう。

ところで、岩田のいうように、人間はその日常を支配する低い次元の価値評価とは別に、高次の価値評価をも持っているとするれば、「社会的な安定性を維持するためには、高次の価値評価に基づいて社会の共同秩序をいかに形成するかが市場に資源配分を委ねる前に、解決されねばならない」⁶¹⁾。住民参加はこの「共同秩序」の形成に資するものでなければならぬであろう。このとき初めて、選好自体を変えていくことも含めた、トレードオフの真の解決が可能となる。さしあたり、都市的環境の中で開発利益を先に得ている住民は、原生的な自然への欲求と、林地を大規模に転用しなければ建設できないようなレジャー施設への欲求といった矛盾した選好に気づき、これを改める責任があるのではなかろうか⁶²⁾。

註

- 1) 辻村江太郎『経済政策論』筑摩書房, 1977, 318pp.
- 2) 熊崎 実「森林政策の新しい視座を求めて」『林業経済研究』113, 1988, pp2-12
- 3) 竹中は「もし森林の環境権が市民にあるとすれば…私的財としての森林所有者の所有権と公共財としての市民一般の環境権が同一の森林に並存することになり、これを実定法上どう整理するかにはむづかしい問題がいろいろ考えられる。しかし、絶対不可侵という所有権の神話は、…とくに土地所有権については、今日のようにいろいろな階層の実質的な自由と平等を保障し、新しいコミュニティを形成すべき時代には、必ずしも適合的ではなくなっている」としたうえで、「新しいコミュニティの構成員としての社会規範が従来の絶対不可侵的な所有権に重層的にかぶさるというような、かつての村々入会的総有を現代化した形態」を理念として考えることができるとしている。筒井迪夫編『環境保全と森林規制』農林出版, 1976, pp221-222 (竹中 譲)
- 4) 末石冨太郎『環境学への道』思考社, 1982, pp136-164
- 5) 岩田規久男「環境保全のための土地利用計画とその費用負担」『環境研究』49, 1984, pp73。
- 6) 転用型レクリエーションのあり方を変えていくことが最も現実的であるように思われる。この問題については、野田正彰「新・都鄙問答のすすめ」『中央公論』102-12, 1987, pp84-95 が示唆に富んでいる。

5. 謝辞

小論は、学部時代からご指導をいただいた筒井通夫名誉教授、福島康記教授の常々の講義・ゼミ・調査旅行などを通じての数知れぬご指導の賜物である。また、林業経済研究所の三井昭二氏および永田 信助教授には大学院以来、研究内容はもちろんのこと、さまざまな面で貴重なアドバイスをいただいた。

また、荏開津典生教授を初めとする荏開津ゼミの方々や、林野庁の藤原 宏氏、林政総研の小池浩一郎氏、森林総研の餅田治之氏、柳幸広登氏、森林総研北海道支所の八巻一成氏、その他調査先でお世話になった方々なども含めるととても書き尽くせない。ここに併せて深い感謝の意を表したい。

最後に、東大大学院中退後、森林総研に籍をおく筆者が小論をものするために、仕事面などで少なからぬ配慮をしてくださった加藤 隆氏（森林総研経済分析研究室長）に心から感謝したい。

なお、あまたのご指導・ご援助にもかかわらず、小論がつたないものになったのはひとえに筆者の力量不足であることをおことわりしておく。

6. 付録

[1]保安林補償関係資料

ここに示す資料は、すべて「治山・保安林関係資料」と題するファイルにとじられ、東京・赤坂の林業文献センターに所蔵されている。「武藤」の印があるので、1954年当時林野行政にかかわりのあった「武藤」氏が個人的に保存されていたものかもしれない。なお、資料中「略」とあるのはすべて古井戸が行った省略である。

[別掲資料1]

昭和29年11月20日

県保安林係長殿

林野庁治山課保安林計画班長

保安林の補償について

当庁においては目下保安林制度について検討中ですが、そのうち保安林に対する補償問題については旧法当時から規定がありその事例をも参考にしたいと思いますが、林野庁の資料は戦災のため全部消失しておりますので誠に御手数とは存じますが、貴県における現存資料により下記事項を調査の上 12月10日までに御回報をお願いします。

尚 補償の事例がない場合もその旨御連絡下さい。

記

補償の事例について次の事項を調査する

1. 特別補償、普通補償の別
2. 保安林の所在地
3. 保安林種
4. 保安林の面積
5. 保安林の現況（地況、林況）
6. 被補償者

7. 補償額

8. 補償金の負担者（国、公共団体）

9. 指定調査から補償までの経過

（必要な関係文書を添付する）

〔別掲資料2〕

林第号外

昭和29年12月10日

新潟県林務課保安林係長（橋(?)井氏の印）

林野庁治山課

保安林計画班長殿

保安林の補償について

11月20付照会の標記について別紙の通り提出致します。

以下、便宜的に〔別掲資料2-0〕〔別掲資料2-1〕〔別掲資料2-2〕に分けたが、「別紙」とある以外はすべて一続きの文書である。なお、年号、条文、面積等は漢数字を算用数字に改めてある。また文中「＊」とあるのは判読困難な文字である。－古井戸

〔別掲資料2-0〕

記

一、森林法（明治40年4月23日法律第43号）に規定される補償別内容

旧森林法（明治40年4月23日法律第43号）（以下森林法とする）においては、禁伐保安林に対する補償及び保安林特別補償の2種の補償種類がもうけられており、夫々の内容は次の通りである。

（1）禁伐保安林に対する補償

禁伐保安林とは森林法第27条の規定により決定された施業指定事項の禁伐とされた保安林であり、森林法第27条の規定により補償されている。補償額の算定方法については、森

林法施行規則第13條第14條第15條第16條第17條及び第18條において具体的に明示されている。

(2)保安林特別補償

保安林特別補償は保安林特別補償規則（明治45年7月農商務省令第17号）により補償されているものでその対象とされる保安林は土砂の崩壊流出又は、水害の防備等の治山施設施行地について特に森林法第27條の規定により造林又は地盤保護工事を命ぜられたため作物を収穫することが出来なくなったとき又は、収穫を減じたとき等について補償される。補償額の算定方法については、同補償規則第1條の規定により編入当時の当該既墾地価格と類地森林の素地価格との差額の範囲内を原則としている。

二、本縣(マ)における保安林補償の実例

本県においては、大正11年及び昭和5年より昭和7年の間に前記禁伐保安林に対する補償と保安林特別補償の2種が行われている。

(1)禁伐保安林に対する補償実例

本県においてはこの補償実例は東蒲原郡豊実村地内の盤越西線沿線のなだれ防止保安林（面積46町7畝18歩）及び東蒲原郡下條村地内（新潟、福島を結ぶ県道沿線）なだれ防止保安林（面積49町6反3畝10歩）に対して行われており、本保安林は大正6年、大正8年、大正10年に夫々指定され大正11年に補償されている。

なお算定方法その他については別紙其の一に詳細に記述する。

(2)保安林特別補償実例

本県においては、この保安林の補償の性質よりその多くは地に防止事業関係に行われており昭和5年1月5日に吉志郡西谷村地内（田面積5畝29歩畑面積1畝10歩）一ほか4箇所地名（面積）略一に対して、昭和5年1月13日に一3箇所地名（面積）略一に対して、昭和5年7月11日に一3箇所地名（面積）略一夫々補償されておりその補償内容については別紙其の二に詳細に記述する。

なおこの外西頸城郡歌外波地内、同郡青海町地内及び同郡市振村地内鉄道沿線なだれ防止保安林に対して（面積21町4反9畝25歩）補償されているが、このことについては鉄道省が補償者となっており特別方法をとっているため参考まで別紙其の三により精細に記述する。

以上

森林法関係条文（明治40年4月23日法律第43号）：略

森林法施行規則（明治40年12月26日農商務省令第21号）関係条文：略

保安林特別補償規則（明治45年7月農商務省令第17号）関係条文：略

〔別掲資料2-1〕

一、森林法第28條の規定による禁伐保安林に対する実例

1. 保安林所在地、保安林種、保安林面積及び被補償者：略（本稿表[3-2]を参照のこと）

2. 保安林の現況（保安林編入当時）

当保安林は下方に鉄道磐越西線（新潟縣～福島縣を結ぶ）があり、山腹の傾斜は30度前後にして、毎年「なだれ」による被害續出し、交通運輸上著しき危険の状態にある。

林木はスギ、その他広葉樹13年～25年が生育している。

3. 補償額及びこれの算定基礎ならびに補償金の負担者

禁伐保安林に対する補償については、森林法第28條（明治40年4月23日法律第43号）森林法施行規則第13條（明治40年12月26日農商務省令第21号）同規則第14條第16條第17條及び第18條及び森林法施行手續第16條（明治40年12月26日訓令第30号）の規定により夫々手續が行われている。

これ等手續、及び算定基礎については別紙其の一（保安林禁伐補償見込額算定書、保安林禁伐補償料年次表、保安林禁伐補償箇所明細書）を参考願いたい。

なお補償金の負担者は、国において全額負担している。

4. その他禁伐保安林に対する補償実例

前述禁伐保安林の外、新潟縣東蒲原郡下條村大字五十島地内 なだれ防止保安林（補償面積49町6反3畝10歩）に対して同様の方法にて補償がなされている。

別紙 其の一

農商務省指令林第354号：略

農林第6334号：〔別掲資料3〕とした

保安林禁伐補償補償見込額算定書：略（本稿4(4)を参照のこと）

〔別掲資料2-2〕

二、保安林特別補償規則による特別補償保安林の事例

〔A〕荒廃地復旧事業施行地に対する特別補償

(1)保安林所在地、保安林種、保安林面積：略

(2)保安林の現況（保安林編入当時）：略

(3)補償額及びこれの算定基礎並びに補償金の負担者：略

(4)既墾地の補償額算定法：略

(5)作物損害額の算定法：略

〔B〕なだれ防止保安林に対する特別補償（鉄道関係）

当保安林は西頸城郡歌外波村(?)地内、同郡市振村地内、及び同郡青海町地内、鉄道沿線なだれ防止保安林（補償面積 21町 4反 9畝 26歩）にして、この保安林は、名古屋鉄道局長申請に基づくものであって、この補償額はすべて鉄道省が負担している。

この補償の内容は、既墾地に対する造林命令による補償（既設保安林内）及び予定保安林に対する植栽による補償を主としている。

前述の既設保安林に対する造林命令については、森林法施行手続第十三條（明治40年12月26日訓令第三十号）及び森林法第二十七條の規定により行われている。

（別紙 其の三 参考）

別紙 其の二：略

別紙 其の三

大正14年12月2日林発第3718号「保安林編入地に関する件」：略

大正14年10月6日名鉄工*第123号の3：略

大正14年8月25日発第158号：略

大正14年8月7日「請願書」-西頸城郡市振村代表より鉄道大臣仙石貢宛

国有鉄道線路保全に施設経営は政府の責務にして之に要する一切の費用は国庫の支弁に

属し、而して之れが経費の分担は均しく国民全般の負担に帰すべきものなり。然るに沿線の積雪防止上、本年5月北陸線親不知を中心とする沿線の我等所有土地を保安林に編入せらる該土地の利用を制限し、尚且つ施木の経営を為さしめ以て線路の保守を計らんとするは国の施設すべきを国民の一分子なる我等に転嫁せらるるものにして強ては国民の義務に偏重の憾なしとせず。希くは閣下前記の事情に御憐れを＊れさせられ、該編入土地を国庫に於て買収の恩典に浴させられ度、万一御詮議相成難しとせば左記方法により、相当御措置相成候様御配慮相煩度関係地主に連署此段請願候也。

記

1. 既植林地に対しては、樹令及び成育の状況により、時価に相当する補償金を交付せられんこと。
2. 天然林にありても前項同様のこと。
3. 新植地に対しては植林一切に要する経費の外、向う5ヶ年間の手入費交付せられんこと。

大正14年7月31日名工発第843号：略

保安林編入に対する名古屋鉄道局との打合事項（大正13年2月20日）：略

保安林特別補償調査（大正13年12月1日）：略

大正12年4月16日名工発第435号：略

大正13年1月29日名鉄工＊第186号の2—名古屋鉄道局長より新潟県知事宛

北陸線鉄道線路沿費管下、西頸城郡市振村及歌外波村地内別紙調査及図面の地域は冬季積雪多量なるのみならず、鉄道線路に対し、傾斜面急なる等の関係上、積雪の虞あり。従来鉄道線路に危害をおよぼしたる実例も有之候に付、其の積雪を防止し、以て交通上の安全を期するため該地域保安林に編入方詮議相成度。

〔別掲資料3〕

農発第6334号

大正10年10月13日

農商務大臣 殿

新潟県知事

保安林禁伐補償に関し認可申請

大正8年5月及び本年4月崩入にかかる東蒲原郡豊美村大字豊田地区類雪防止林中、鉄道磐越西線に直面せる急峻地にして類雪の被害頻発し、交通運輸上著しき危険の状態にある箇所に対し禁伐の指定を適当と被認従って森林法第28條により補償の必要有之候條。御認可相成度別紙調書相添森林法施行規則第12條により申請候也。

ここに資料として示すのは、Bradley, Gordon A. (ed) : Land Use and Forest Resources in a Changing Environment-The Urban/Forest Interface, Univ. of Washington Press, 1984, pp47-60 所収の論文、Huffman, James L. : Public and Private Allocation of Urban Forest Resources の全訳である。小論では外国の事例に触れることがほとんどできなかったが、本論文は都市と森林の界面の保全の法的側面について、アメリカの近年の動向をまとめたもので、大変興味深い。なお、翻訳に際しては、寺尾美子・高橋一修「アメリカにおける土地利用規制と損失補償」『環境研究』64, 1987, pp31-46 を参考にした。訳出に際しては、多少なりとも曖昧な部分または定訳の不明な用語は、なるべく原語を添えるようにした。

都市森林資源の公的、私的配分

ジェイムズ L. ハフマン

科学者は社会的問題を最も客観的なことばで記述する癖がある。「都市と森林の界面」は1つのそのような表現である。私がこのシンポジウムのタイトルに異存のないことは確かであり、それどころか、主観的な問題およびこのプログラムで立証される純粋に客観的（科学的）接近の両方について、これを伝えるこれ以上のよい言葉は考えることができない。私がこの複雑な問題を記述するための便利な省略表現としてこの言葉を比喩のないほど熱心に採用していることは、まもなく明らかになるであろう。しかしながら、林学者や経済学者や社会学者やその他たいいの出席者とは異なり、もとより私は科学者ではない、ということをお願いしておかねばならない。アメリカの法学者が、おそらくは学問的独立性を追求してのことであるが、法学研究を科学となすということであまねく意見の一致を見た時期があった。この運動の影響は依然、われわれの教育的で知的な活動のなかにひろまっているけれども、私は、私の研究分野が非科学的であると述べることをためらうものでない。むしろ、いうなればそれは技術的であると同時に哲学的であろう。

われわれ法律家（lawyers）は人間の行為に影響を与えるためのツールを翻案、翻訳、応用する仕事に従事している。われわれはそれゆえ望ましい行為を定義するという哲学的課

題に否応なしにとらえられている。もちろん、われわれが法律家的な仕事を追求する際に、法律家は諸科学にかなり依存しているし、なかには科学の王国のなかで水浴びをしたがるという程度では済まない者もいる。しかし科学者とは違って法律家は、その基本的なかなる意味においても真実を追求しない。われわれの追求は、人間の価値〔観〕によって定義される目的そのものである。私はこのシンポジウムにたいし、法が明らかにするところについての所感を、場合によっては強い確信をもって提供するつもりだが、しかし同時に私は、法のメカニズムというものは、私が信じるに、特定の価値の実現をもたらすものだとすることを示唆するであろう。科学は推賞される法的 (legal) 接近のもっともらしい効果を評価するのに不可欠であるが、しかし私は「われわれは何をなすべきか」というすべての最も根本的な疑問に科学が回答することができるとは信じない。それゆえ私はこのシンポジウムのタイトルを字句の上ではごくわずかに「都市と森林の界面：変化する環境下の土地利用と森林資源の<選択>」と修正したい。私の修正が、われわれが取り組んでいる問題を理解するすべての人々にとっての暗黙の了解事項をたんに強調したに過ぎないということは疑いなくけれども、私の接近の基本的な性格は<選択>を強調することに重きを置くことにあるのである。

状況

アメリカの多くの地域では、都市住民にとって目に触れる唯一の樹林(the trees)は、彼らあるいは彼らの先祖が植えたものである。その他の地域、とりわけ北太平洋地域では、都市地域は樹林の中で成長している。シアトルやポートランドのような都市は、経済的であると同等に保健的文化的であるというその性格の多くを、彼らがそこに住んでいる森林に負っている。これらのそして他の多くの都市が成長するにつれて、周辺の森林が減少している。もちろん、都市の成長は林地の他用途への転用の唯一の原因でもなければ、最も重大な原因でもない。最も重要な単一の原因は、大陸へのヨーロッパ人の初期の植民以来続いてきた転用、農地の拡大である。

1973年になって、リー・ジェイムズ教授はアメリカ林業者会議 (the Society of American Foresters) の年次会合で「都市化の急速な進展は…林業への直接的な脅威にはならない」(ジェイムズ、1974)と述べている。1980年の環境法学会の「特別天然資源価値」を

有する土地の規制に関する出版物は、林地の転用をもっぱら農業問題(rural problem)として扱った(クスラー、1980)。それどころか、法学の文献を徹底的に調べてみると、林地保全を主題とする単一の論文があって、そこには「林地の縮小は…それゆえ注意をひくにはほとんどほど違い。」と記されているのである。おそらくこのたびの会議は、都市利用への林地の転用がながしきの注意を引き始めている兆候である。

林地転用の問題は、長い間農地の都市利用への転用へ向けられてきた関心を理論的に発展させた産物である。しかしながら、土地利用の転用は、都市と森林の界面によって引き起こされる唯一の問題でもなければ最も重要な問題でもない。森林経営の方法、とりわけ木材収穫に関わるそれは、近傍の都市住民に大きなインパクトを与えている。都市住民の自然景観の改造と同様、空気、水、騒音公害が都市に住む者の関心事となっている。森林経営者は大人口に近接している結果としての相互関係の費用に直面している。地方自治体は新規の都市開発が行われるような地域へとその領域を拡大し、郡は農村と同じ程度に都市を治めているのに気付く。いずれの型の地方政府にとっても都市と林地のこうした混合が、公的サービスの供給や資産課税の問題に加えて新たな土地利用規制問題を生み出している。

都市と森林の界面の経済的、政治的、社会的理由およびさまざまな側面の持つ含意については、このシンポジウムで他の参加者が深く吟味するであろう。私に与えられた役割は法的、憲法的側面を論じることである。以下、地方、州、連邦各レベルにおける政府の行為の憲法的基礎、政府の行為の憲法的制限、政府の行為のその他の制限、および政府に存する権限について吟味するつもりである。州と地方に存する権限について述べるにあたり、私はワシントン、オレゴン、カリフォルニアに焦点をあてるつもりである。法律家の役割の技術的部分をこのように果たしてしまったとき、私は2つの幅広い政策問題を述べるであろう。この問題は私に与えられた任務を越えたところまで私を導くかも知れないけれども、法学の仕事の一部であると私の主張している哲学的機能の表現を可能にしてくれるであろう。私の論じる政策問題は 政府行為が都市と森林の界面に存在するかもしれない問題に対処する上で適切なものであるかどうか、あるいはいかなる環境で適切なものとなるのか、そして政府の行為が正当化される範囲、政府のレベル、および任務にとって最も適切な方法は何かということである。

連邦、州、[州より下位の] 地方政府は都市と森林の土地利用を規制、ないし影響をおよぼすため、連邦及び州憲法にもとづく広範な権限を持っている。商業条項(第1-8-3条)、財産条項(第1-8-17条、第IV-3-2条)、一般厚生条項と課税および支出権能(第1-8-1条)が組合わさって連邦政府にほとんど無限の規制権能を与えている。州の政策の権能は、連邦の権能を列挙することと、行使することの両方によって制限されるけれども、とりわけ土地利用規制の領域において、広範である。(土地利用規制はユークリッド Euclid 対 アンブラー Ambler 不動産, 272 U.S. 365[1926]における最高裁の判決[以下、たんにユークリッド判決と呼ぶ: 訳註]以後、州及び地方政府の規制権能(警察権能)の重要な一部となっている。)地方政府は、州からその憲法的権限を引き出しているのであるが、同様に、土地利用の規制の権限に対する制限をほとんどうけていないのが一般的である。連邦、州、地方政府はともに、都市と森林の界面にかかわる問題を規制する能力が、憲法によって是認される権限の欠如に依って重大な制限を受けるということは皆無である。もちろん、現存する規制についての議論が表だってなされるであろうとき、憲法によって是認される権限の存在は、かならずしも政府にその権限を行使することを求めるものではない。

それだからといってアメリカの諸政府は自由にそれぞれ可能な規制目的を追求することもできなければ、それぞれの受け入れ可能な規制の方法を採用する自由もない。合衆憲法の第5次改正は、しかるべきデュー・プロセスを欠く財産の剥奪を禁じ、私的財産が公共目的に供される場合、正当に補償することを求めている。後者の制約についての最高裁の解釈は、影響を受ける財産権への部分的な規制のインパクトのアドホックな評価について、政府の規制権能と強制収用権能を区別することから引き出された。(ペンシルバニア石炭会社 対 メイホン Mahon, 260 U.S. 393[1922] およびペンPenn中央運輸会社 対 ニューヨーク市, 98 Sup. 2646[1978]をみよ。)最近の50年間において法廷は収用条項(taking clause)が私的財産の政府による規制に重大な制限を課しているとみなしたことがない。デュー・プロセスの要請は、けっして調整の目標を制限するものではない。というより、それは政府が憲法的、法制的、行政的な手続の規則に従うことを求める。

規制行為の実体的目的は、言論と宗教の自由の保障条項の第1次改正、および平等の保護条項の第14次改正によって制限されている。第14次改正は、デュー・プロセスと平等保護条項の双方を通じ、州に手続的な制限を課し、第1次改正法の実体的な制限が連邦

政府と同様州にも適用されることを保証した。(平等保護と第1次改正問題の議論についてはメリアム 1981 を、デュー・プロセス問題の議論についてはスミス 1981 をみよ。)連邦や州の憲法が政府の権能を制限してきた重要な経緯を無視することは大きな誤りとなろうが、にもかかわらず、土地利用規制や森林経営に従事した全ての者によって真剣に考えられた政策選択の領域の範囲内において、憲法的法は政府行為を最も熱心に擁護する者にとってさえ、ほとんど障害とならない。どんな政策的立場を擁護する者であっても、彼らの政策目標を追求する手段として、憲法改正の提案あるいは憲法の再解釈の模索を行うかもしれないのはもちろんのことである。

憲法問題は私的集団や個人に関係する行政の権能の定義に限定されない。諸政府の権能の相互関係はすぐれて憲法問題であり、レーガン政府の「新連邦主義」の提案によって刺激された議論の文脈に於て、今日とりわけ重要になっている。(「連邦主義と環境」、12 ENV. LAW #4[1982] を見よ。)州は最高裁が初めてゾーニングを政策的権能の合法的行使であると認めて以来、土地利用規制の中心的役割を果たしている(ユークリッド判決)。連邦政府が憲法上、土地利用規制権限の一部または相当部分の先買権を主張できるかどうかということがしばしば議論される問題であるけれども、議会が国[レベル]の土地利用規制を法制化できないでいるので、法廷はこれを判断する機会が無い。このことは連邦政府が土地利用に殆ど影響を持たないことを意味せず、それはとりわけ、その重大な部分が連邦政府によって所有され、憲法の財産条項に従って管理されているような林地においてはいえることである。商業及び一般厚生条項、課税及び支出条項に従ってもやはり、連邦政府は多くの土地利用を間接的に規制している。

連邦政府の権限が広範なものであり、かつ拡張可能であるという最近40年間の最高裁の決定によって明らかであるにも関わらず、連邦と州政府の権能の間に引かれる線は、憲法上明確に定義されていない。一定の権能の行使を政府の単一のレベルに制限するように憲法を解釈する度合、あるいは實際上、単一の權威、連邦の権能の拡大が必要とされる程度は、必然的に州の権能の縮小を意味する(連邦政府と州政府の権能の分配は、僅かな権能は連邦政府に対し排他的であり、多くの権能は連邦や州政府と並存し、さらに、[憲法によって]連邦に委任されないような権能は州によって留保されるという考えに基づいている。並存する権能に関しては、連邦政府の行為は先買権法理の下でその地域でのそれ以上の州の行為を第VI条の至上権条項に基づき排除してもさしつかえない)。例えば、もし仮に議会が国家土地利用規制法を採択するならば、州および地方の土地利用規制権能の潜在

的範囲は連邦政府によって主張される権能に比例して減少させられるであろう。たしかに連邦の土地利用規制に反対する者は、連邦法を憲法に反するものとして異議を申し立てることができようが、しかし、連邦の権能についての最高裁の劇的な解釈の変化がなければ、連邦土地利用法が憲法違反とみられると考える理由はほとんどないであろう。ニュー＝デール以降の何十年間の経験が、州の権能の犠牲による連邦の権能の膨張が不可避であると教えているであろうにもかかわらず、レーガン政府の小さな政府(anti-big government)の傾向は、連邦主義の問題が憲法上というよりもはるかに政治的な問題であることを明らかにするはずである。非常に多くの政府の権能が連邦と州政府に分け与えられているので、連邦の先買権がなければ、潜在的な州の権威の範囲は、連邦の憲法上の権威が現実に行使されるであろう、連邦レベルでの政策的決定の機能にかなりの程度及ぶ。

連邦と州政府の相対的権能をめぐるコンフリクトのある領域は、都市と森林の界面にとりわけ重要である。州や地方政府の中には、連邦の司法権に従う連邦有地において土地利用規制を課す権限を主張しているものもある。連邦当局(authorities)は、憲法IV条の財産条項のもとでは連邦有地について排他的管理権限を有すると主張することにより、対応している。さらに、連邦当局(officials)は連邦有地に隣接した私有地についても、それらの私有地の利用が連邦の管理責任を全うするための能力に影響をおよぼさない程度に制限された権限を主張している。それゆえ、州は連邦政府が私有地に対する伝統的な土地管理権限の拡大を追求している一方で、連邦有地に対する彼らの伝統的土地規制権限の拡大を追求しようとしている。

州が連邦有地における一定の行為について、州の市民法や刑法による司法権をもつということにはこれまでいかなる疑問も持たれていない。伝統的に、州は連邦、州、あるいは私有地において野生生物を規制しており、そして、いくつかの連邦の野生生物規制にかかわらず、州はそうした権限を行使し続けている。しかし、連邦有地に対する伝統的な土地利用規制を拡大する能力が州がもつかどうかは、はるかに不確実である。最高裁はこういっている：「同意もしくは譲渡なしに([a]bsent consent or cessions)…」州は疑いもなく連邦有地における司法権をそのテリトリーの範囲内で保持しているけれど、議会はこれらの土地を財産条項にしたがった立法を制定する権能をそれに等しくたしかに保持している」(Kleppe 対 New Mexico, 426 U.S. 529, 543[1976])と。議会が財産条項にしたがって行動すると、至上権条項によりすべての一致しない州の規制が連邦の権限の行使に対し譲歩することが必要となる。たいていの土地利用規制はまさにどんな連邦有地の管理問題

に対しても中心的であるような問題を扱っている。州の連邦有地における土地利用規制権限はかなりの部分について先買権を主張されるであろうことが明らかになるであろう。同時に、州の非連邦有地における権限は、それらの非連邦有地を連邦有地における管理責任を全うするために規制することについて連邦政府が認める必要性の程度にかかわらず制限されるであろう。

非常に広範な憲法的パラメータの範囲内に於て、連邦と州政府はともに都市と森林の界面における土地の配置と管理に対する多くの異なった接近を追求することができる。すべての政府は私権の憲法による保護によって一定限度の制約を受け、州や地方政府は連邦の介入の程度を決定する連邦レベルの政策決定によって憲法的制約を受ける。憲法は政府の土地利用決定に関する権限の範囲や相対的分配を定義するのにより大きな役割を果たすように改正または解釈されるべきであるという議論がなされるかもしれない。私的憲法的権利は私有地の利用についての政府の干渉から自由であるという議論もあるし、私的憲法的権利はそのような介入を必要とするという議論もある。同様に、これとは別に、連邦システムの政府間の権限の割当に関する憲法の役割をより大きく認めるような議論がある。しかしながら、関連した憲法の条項について存在する理解は政府に広い範囲の選択を留保している。以下の項では、連邦や州政府がこれらの選択をどの様に追求しているかをみることにする。

都市と森林の界面における連邦の権限

連邦政府が、都市開発に影響を持ち、あるいは都市開発によって影響を受けるような林地をどの程度所有するかに、連邦政府は大きな役割を果たしている。森林局 Forest Service や国土管理省 Bureau of Land Management は関心の対象となるであろう林地の管理権限をもつ2つの主要な連邦部局である。両部局は、公共政策目的やそれらの目的のために採用すべき手続を定める一連の法令にしたがって機能する。森林局は、何十年にわたり1897年基本法 Organic Act of 1897 (16 U.S.C. § 473-81) にしたがって機能していたが、現在、多目的利用・保続的生産法 Multiple-Use, Sustained-Yield Act of 1960 (16 U.S.C. § 528-31) および、森林原野更新可能資源計画法 Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974 によって規制されている。このうち後者は国有林管理法 Natio

nal Forest Management Act of 1976(16 U.S.C. § 1601 et seq.)によって改正された。これらの法令が一体となって、国有林が管理されるべき、そして、許される選択肢の中から困難な選択を行うのに用いられるべき過程の目的(都市開発を含まない)を定めている。国土管理省は、1946年のDepartment of Interior Grazing serviceおよびGeneral Land Officeの合併により形成されたものであるが、Taylor Grazing Act(43 U.S.C. § 315 et seq.)の適用を受け、さらにより重要なのは、連邦土地政策管理法Federal Land Policy and Management Act of 1976(43 U.S.C. § 1701-82)の支配下にあるということである。後者の法令は、森林局のガイドラインとなっているものほとんど同様な多目的利用政策を定めている。しかしながら、国土管理省の土地およびその歴史的利用は国有林地 national forest lands で生じるそれとは非常に異なった利用配分を指令している。都市地域の連邦有林地のうち少ない部分は自然公園局 National Park Service および野生生物局 Fish and Wildlife Service によって管理されている。

都市林地における連邦の権限の最も重要な側面は、連邦自身が所有していることを別にすれば、適用される法令が非常に慣習的な土地利用を排除するような許容される利用の範囲を定めていることである。レクリエーションや都市地域のオープンスペースにたいする比較的最近の需要といった例外を除き、連邦有地は都市的目的と考えられるようなことのために管理することはできない。これにより都市と森林の界面が一方の側では目に見える樹木の壁となり、他方では都市開発の壁となるというケースもある。もちろん、都市地域と林地の関係は樹林を建物やアスファルトから隔てる境界というよりも複雑なものであるけれど、連邦土地管理の限定された利用というこの側面は、連邦有林と都市開発の影響する分野における政策選択の重要な制約である。連邦所有の制約は都市と森林の界面の分野における政策決定にとって中心的な問題ではないということを強調するために、2つの条件が付け加えられるべきであろう。1つは、連邦政府が連邦有地を民有地にするためのいくつかの法令(16 U.S.C. § 518, § 485 と 43 U.S.C. § 1716)に基づく権限を有しており、内務省庁官のワットが強調しているように、連邦政府もまた連邦有地を売却する権限を有している(憲法IV条、3項の2は議会に「合衆国の所有する領土その他の財産について、すべての必要な規則Ruleや法規Regulationを処理し、作る権利を与えている)。もう1つは、そしておよそのところ非常に重要なのは、連邦の都市地域ないもしくはその近辺での林地所有が相対的に意義が小さいということである。これらの土地の大部分が私的に所有されている。

我々が私有地や、州または地方政府によって所有されている土地に第一義的な関心を寄せるという事実は、我々が連邦が自分自身の土地を管理している連邦有地を無視できるということを意味しない。連邦政府は都市及び林地利用双方の対外的影響をさまざまに規制することによって都市と森林の界面について大きな役割を果たしている。森林の土地利用をとりたてて規制する連邦法令は存在しないけれども、いくつかの連邦法令が特定の状況において応用できるかもしれない。国家環境政策法は、「人間環境の質に重大な影響を及ぼすような連邦の行為」にたいし、環境影響評価報告書(42 U.S.C. § 4321 et seq.)、すなわち連邦の財政援助或は承認に依拠した私的開発や州による開発への適用が見出されている制約を要求する。連邦大気浄化法 the federal Clean Air Act(42 U.S.C. § 7401 et seq.)および水質汚染規制法 the Water Pollution Control Act(33 U.S.C. § 1251 et seq.)は森林の管理や収穫、そして木材生産物のマニファクチャによってひきおこされるような汚染を含む汚染行為一般に広く適用される。この2法はたまたま発生した汚染行為を規制するのみならず、「[大気や]水の汚染源の空間配置 location について(この2法が)行使する影響力を通じて土地開発パターンに多大な影響を与えるものと期待することができる」(マンデルカー Mandelker, 1976)。オレゴン、ワシントン、およびカリフォルニア州では、国家沿岸地域管理法 the National Coastal Zone Management Act が都市地域に置ける林地利用に影響を及ぼす重大な連邦の権限のもう一つの根拠である(16 U.S.C. § 1451 et seq.)。その他の連邦法はさらなる連邦の規制権限を提供しているが、さしあたり国家政府は森林と都市の土地利用を直接或は間接的に規制する実体的な方法を有しているというだけで十分であろう。これらの土地に対するいかなる包括的な土地管理計画も、この広範な連邦の権限を認めるように策定されなければならない。

都市と森林の界面における州と地方政府の権限

州や地方政府は土地利用規制に対する第一義的権限 primary authority を有している。そのうえ、彼らは森林や都市の土地利用に影響を与えるようなその他の規制権能をも有している。結局、彼らは課税や支出権能を通じて重要な影響をあたえることができるのである。以下は、カリフォルニア、オレゴン、ワシントン州の関連した法律の簡単なレビューである。

カリフォルニア州

カリフォルニアの土地利用規制は、the Governor's Office of Planning and Research が長期的な土地利用目標および政策の形成、評価、更新に従事している（州令Gov't. Code § 65035）にもかかわらず、大体地方政府の監督下にある。地方政府はそれらの法令の中で土地開発の総合計画を開発することを求められる。その計画はつぎのトピックを設定するような領域elementを含んでいなければならない：

運輸・流通、資源保全、オープンスペース、耐震安全、騒音、景色のよいハイウェイ scenic highways、安全性、住宅（州令Gov't Code § 65302）

市や郡は、州の定めた計画の「領域」のあいまいな定義がcomplianceの評価を困難にしているにもかかわらず、この地方計画に即した用途地区規制を採用することが求められる。都市周縁部の土地開発にとってとりわけ重要なのは分筆地図法the Subdivision Map Actであり、これは5ないしそれ以上の区画を含んだ開発を規制する（Gov't Code § 55410-499.58）。しかしながら、地方政府は総合計画のほとんどの土地利用領域のもとで司法権を逸脱したextrajurisdictional 影響を考慮することを求められるわけではない。オープンスペースの領域といえば政治的司法権の範囲で保存するpreserveことであると特定され（Gov't Code § 65302）、また保全領域conservation element は水計画以外、他の「行政」テリトリー「の計画」を考慮する必要がない（Gov't Code § 65302d）。地方政府間のいかなる広域的調整も求められない（Gov't Code § 65302a）し、またカリフォルニアは25の政策審議会Councils of Governmentをもつにもかかわらず、それらは乏しい財政援助しかうけておらず、効果的な地域意思決定をおこなうための専門化と権限を欠いている。

カリフォルニア森林施業法Forest Practice Act（Pub.Res.Code § 4511-4628）は多くの人にとってすべての州で採用されている森林施業法のうちで最も厳格で進歩的far-reaching なのであると考えられている。この法律はすべての森林資源を保護することを意図している。実現されている規制はほとんど木材収穫行為の規制に限定されているけれども、保護すべき森林資源には、木材、レクリエーション、野生生物と漁業、そして流域を含んでいる。収穫に先だって、オペレータは土地の説明description、利用方法、そしてその他の収穫データを含む木材収穫計画を提出しなければならない。この計画の承認に収穫が先行することは許されず、いつ何時でも現地査察がおこなわれる。この法律はクリスマスツ

リーの収穫や燃料そして枯損・病害木を例外とするすべての非連邦有の公有、私有地について適用される。

カリフォルニア森林施業法のもとで、私的木材所有者は木材生産ゾーン (TPZ: Timber Production Zone) に属する林地では、非林地に転用するための許可を申請しなければならない。(1) 転用が公益にかなう(2) 転用が木材の成長やオープンスペース地に悪影響を及ぼさない(3) 土壌、傾斜地、および流域の状態が提案されている新しい用途に適合している という場合のみ、林野省 Dept. of Forestry 長官 によって許可が認められるかもしれない (Klein, 1980)。3 エーカー以下の転用はこの法律の規制の対象外である。1973 年の森林施業法の適用に先立ち、林地転用は再造林の制約条件を回避する普通的手段であった。それゆえこの新しい許可システムの中心的な目的は、再造林の行われない場所で転用が実際に起こっていることを確認することであった。

1976 年、カリフォルニアの立法府は森林税制改革法を採択したが、これは林地転換を促進すると信じられていた伝統的な財産課税の側面を処理することによって、林地の保護を促進しようとするものであった (Gov't Code § 51100-51150)。「最高度のそして最良の利用」という評価尺度に基礎を置く課税評価額を押し上げている侵食的な都市開発が進行しつつあると認識されており、こうした認識は収穫時点で課せられる stumpage tax の採用を導いている。森林税制改革法の中心的な特徴は市や郡がすべての林地 timberlands をその司法権によってゾーニングするという条件である。私的土地保有者 landholders は自分の土地を TPZ から除くように陳情するかもしれず、また彼らの土地をこのゾーンに含めることに公益性がないと主張するに違いない (Gov't Code § 51129a)。ただちに TPZ から除かれた土地は、当該区画の TPZ に指定されていた期間との課税の差額を州に支払うべく定められた補償額の評価にしたがう (Gov't Code § 51142a)。TPZ に含まれる土地は 10 年という期間の終わりにのみ再ゾーニングされる。地方政府のイニシアティブにおける再ゾーニングの場合はその限りでない。

1970 年、カリフォルニアは国家環境政策法 NEPA をモデルとした法制を採用した最初の州となった。カリフォルニア環境質法 the California Environmental Quality Act は「地方政府が実施を意図しており、それが環境に重大な影響を及ぼすかもしれないいかなる計画 project」にたいしても地方政府による環境影響報告書を求めている (Pub. Res. Code § 21000-21176)。州の機関によって規制された私的行為に対しこの法律を適用するカリフォルニア最高裁判決 (Friends of Mammoth 対 Board of Supervisors, 500 P.2d 1360; m

odified 502 P.2d 1049[1972]) 以後、1972年の改正により、公共機関によって実施または認可されるべく提案されたすべての裁量的discretionary計画にたいして、環境影響報告書の義務制を拡張した。この環境質法は、森林施業法の木材収穫計画が同じ目的に資するものであるという前提によって、適用範囲から木材収穫行為をとくに除外している。しかしながら、私的林地を他用途に転用する許可を交付するに先だって、環境評価報告書が求められるかも知れないということが表面化appearしている。

オレゴン州

多くの賞賛をうけ、規則的にチャレンジをうけている「土地保全開発法」はオレゴン州の州レベルの計画システムの基礎である(§ 8 197.005-430)。この法律によって土地保全・開発委員会the Land Conservation and Development Commission が設けられる。この委員会は土地利用目標とガイドラインの公表に責任をもち、地方政府が公表された目標及び土地利用規制手段proceduresにしたがって総合的な計画を開発するよう命じる権限がある。州レベルの目標は、地方計画が指定すべきサブジェクトエリアを定義し、地方の用途規制と総合的計画の変化がみとすべき最小限の基準を規定することをその目的としている。このシステムは、個別地点の決定がローカルに行われる一方で土地保全・開発委員会が広範な政策決定をなすように計画される。個別地点の決定は土地利用控訴委員会および州控訴裁判所のレビューに従う。

目標4は森林利用のための林地の保全を求める。目標5はオープンスペースの保全と自然景観資源の保護を規定する。これらの目標は、地方の総合計画が林地の保全すなわち、木材および非木材両方の目的を規定することを求めており、それゆえ、政策的な林地の都市的利用への転用を制限している。目標14は地方の総合計画が「秩序ある効率的な農地の都市的土地利用への転用を規定」すべきことを求め(LCDC 1978)、目標4および5が、林地転用を絶対的に禁止したものではないことを明らかにしている。林地に隣接した土地の利用が森林利用に悪影響をあたえる程度まで、隣接地は有害な影響を最小化するように用途指定されねばならない。実際、州の林野省Dept. of For. が、郡や地方計画機関のために、転用が許可されるべきか否かの決定を支援するための研究を行う。林野省は林地を生産性のスケールで1から5にランクし、通常は、いかなる平均的(3)あるいはベターな(1または2)ランクの西オレゴン州の林地は現用途を継続することを勧告recommendして

いる。最終的な決定は、LCDCの目標及びガイドラインに即した〔中間段階の〕決定同様、地方計画機関の責任である。

1971年、オレゴン州の立法機関は森林施業法制forest practices lawを改正し、あらゆる森林利用を考慮した総合的な接近を規定した(§ 527.610-.990)。森林施業法のForest Practices Actは再造林、林道建設、収穫、科学物質の使用chemical application、切り枝 slashの処理、および水質・流域保全に関する規則rulesや規制regulationsを定める権限を州森林省the state Board of Forestryに与えている。すべての非連邦有の私的、公的に所有される林地に適用される。木材のオペレータは商業的オペレーションの前に州のフォレストラーに届け出るよう求められ、今度は森林省がオペレーターの従うべき規則のコピーを送付する。しかしながら、この法律は林地の転用についてのいかなる権限をも明確に否定しており、それゆえ、その問題をただ州の土地利用計画システムの枠内で扱うにまかせている。林地転用についての森林省の唯一の役割は、再造林の要件の免除を求められているような土地のケースにおける実際の転用の決定を行うことである(行政法§ 627-24-103)。

オレゴン、もはや立木についての従価税を採用していない。西オレゴンにおいては、6.5%の伐採税severance taxまたは収穫(yield)税が林木が収穫された時点で賦課される(§ 321.247[9])。東オレゴンにおいては、税率は、すべての丸太について、実際に伐採されているか否かにかかわらず、「即時伐採価値 immediate harvest value」の5%である(§ 321.405-.520)。伐採税的接近は、伝統的な財産課税法によって引き起こされると信じられている負のインセンティブを取り除く努力の中で採用された。林地はそのような財産課税の目的に沿うものとして指定 designateされ、それゆえ都市周縁地域において課税額を押し上げるであろう、最高最善利用評価 highest and best use assessmentを回避するかもしれない。林地として分類される財産は、もし林地としての分類がなくなるとすると、そしてそのとき、なにがしかの追加的な税金の支払をしなければならない。

1979年、オレゴン州の立法機関は「林地管理法 the Woodland Management Act」を可決し、林地の維持のための投資を促進し、従価税のもたらす負のインセンティブを減殺するよう図った(§ 526.450-457)。この法律は立木の成長期間中の課税猶予を規定し、若い林分においては信用 creditを供与 provideし成熟林分においては収穫を促すような計画を推進し、私有地の伐開地 cutover lands ないしは非生産的土地における新植を推進し、そして林地の継続的な生産を保障することにより公益を保護することを意図している。林木

種子銀行 a forest tree seed bankの規定を除けば、この法律はなにをにおいても小規模な私的土地所有者による林地管理の経済的インセンティブを与えるための課税基準 tax measureである。伐開地あるいは非生産的土地を商業的木材生産林分を生み出すよう転用する10~500エーカーの所有者に対し、10%の州の所得税credit が与えられる。

ワシントン州

ワシントンの州法のもとでは、市や郡は総合計画を開発する権限を授与されているけれども、そうすることを求められてはいない。立法機関の数多くの努力にも関わらず、州単位の総合的な計画システムがワシントン州には存在しない。1977年の法案がオレゴン州に類した土地保全・開発委員会を設置するところであったが(S.Bill 65)、立法府は必要な賛成票を得なかった。それゆえワシントン州の総合計画は Standard Zoning Enabling Act (標準ゾーニング授權法)の規定に従っており、そしてこの標準ゾーニング授權法は総合計画と現存するゾーニング条例の政策とを同等に扱っている(Kozesnik 対 Montgomery Township, 131 A.2d 1[N.J.1957])。

1974年のワシントン森林施業法(Forest Practices Act)は政治的利益間の妥協を記述している(§§ 76.09.010-.935)。行政的には、漁業狩猟省(Depts. of Fisheries and Game)からのインプットとともに、エコロジー・天然資源省(Depts. of Ecology and Natural Resources)の管轄下にある。規制の構造は異なるタイプの行為に対し異なる行政の対応を規定する階層化システムに基づいている。行為のあらゆる階層は規制にしたがうことが求められるけれども、森林管理者operatorたちが自分の裁量によって進める場合もあれば、許可や環境影響評価報告書すら求められる場合もある。この法律はあらゆる私有林地に適用され、天然資源省には現地査察の権限が与えられている。

森林施業法の第一義的な目的は再造林の推進である。それゆえ、許可を申請しなければならないような森林管理者は、収穫の後に土地を非商業的な木材利用に転換する意思があるかどうかを申告することが求められる。収穫後、土地所有者は3年以内での実際の転用ないしは再造林を進めることが求められるであろう。しかしながら、土地が商業的な木材林分を維持できないか、あるいは、10年以内に都市的用途に転用されるとみこまれるものとして諸規制によって位置づけられているような場合には、再造林は求められないかもしれない。あるエリアが木材利用から転用される見込みがあるとする州の決定は、そのエ

リアの地方総合計画と整合せねばならない (§ 73.09.070)。転用が起こるであろうと申請者が主張するようなすべての場合において、地方のゾーニング当局は対象に対する権能を有し、許可は州によっては出されないかもしれない。この法律は天然資源省を含むすべての利益団体による、森林施業控訴委員会 the Forest Practices Appeal Boardへの控訴について規定している (§ 76.09.220[8]a)。

ワシントン州の1971年森林課税法は、林地が「第一義的に木材の成長と収穫に貢献しそのために利用されている」20ha以上の地域tractであるならば、市場価値よりもその現状利用で林地の評価を行う旨規定している (§ 84.33.100[1])。土地は質、アクセス容易度、地形、およびそれに伴って変化する評価に基づいて段階分けされる。土地所有者 landownerは彼らの土地が林地として区分されるよう陳情するかも知れないし、税額査定人 assessorは土地を階層区分から除外するよう陳情するかもしれない。再区分された土地は、以前に評価された価値と現在市場価値との差額に、当該地が最大10年間までの差別的な評価によって利益を得た年数を乗じたものに基づいた、異なる課税に従う。

オープンスペース課税法 the Open Space Taxation Actでは、5~20エーカーの農家林 farm woodlots は「農場および農用地 farm and agricultural land」として、またより広い部分は「林地 timberland」として分類されるかもしれない (§ 84.34.210-.250)。

ワシントン州の法制はまた、市、郡、もしくは非営利自然保護団体 nonprofit nature conservancies に林地開発権の購入の権限をも与えている。郡は郡レベルの財産課税の徴収に基づく保全未来基金 a conservation futures fund を設立する権限を有する。この計画の実施は地方政府の裁量による。

ワシントン州環境政策法 the Washington Environmental Policy Act は州の機関や地方政府が、すべての「重大な行為」について、adverseな環境効果を現状利用を超えることによってもたらす程度を考慮するよう求めている。ワシントン州最高裁は行政機関による私的行為に対する許可証ないしはその他の権利証明の発行 issuance に、法に基づく review が求められることを認定 holdした (Eastlake Comm. Council 対 Roanoke Assn. Inc., 513 P. 2d 36[1973])。環境影響評価報告書は、環境に与える影響とより良い行為の方途に加えて、あらゆる非可逆的な資源の commitments についても記述するよう求められている。

都市と森林の界面において我々は何をなすべきか?

前の節では連邦レベルおよび3つの西部の州に存在する法律の多くについて、それが都市周縁部の森林資源の配分に関係する面をみてきた。特定のjurisdictionの法についてはより多くのことをいうことができる。例えば、地方政府の土地利用権限は反トラスト法制によって制限されるし、反トラストの挑戦challengesに対する地方政府の従属義務は、今度、政治的免疫の原則 doctrines of governmental immunity (ネター1981, ポッセルマン1981)によって制限をうける。これらの潜在する法的問題の複雑さはそれぞれの関心分野interestsを代表する法律家の創造性によってのみ緩和される。道路や水道や下水管のような資本資源の投資についての決定を通じ、地方政府は土地開発に重大な影響をもっている。もっともこのような方法によって成長を制限する権能abilityはいくつかの憲法的制限にしたがうかもしれないけれど。実際のところ、政府支出、課税、規制のおおのの面は公的・私的土地利用決定にいくつかの方法で影響しているかもしれない。この課題についての論考treatiseは、これらの問題すべて、及びここまで議論してきたトピックスについてより深く調査することが必要とされるだろう。しかしながら、本章の目的にとって、法的・憲法的問題の複雑さの説明ならびにこれから述べる政策の議論のためのコンテクストを与えるためにはこれまでのサーベイで十分であろう。

我々は、限られた世界の中で希少な資源を配分し分配するという仕事を避けることができない。諸社会societiesは諸メカニズムの集合an assortment of mechanismsを採用しているけれども、その結果は社会の全ての成員にとって決して満足の行くものではない。満足している者にとって問題は消滅し、その他の者にとっては残っている。しかし不満のままにいる者にとって、この問題の本質における微妙ではあるが重要な変化shiftが起こっている。問題はもはや資源の配分や分配の社会的機構を見いだすことではない。問題は、選ばれた機構がすべての個人の価値観を満たすような資源の配分や分配をもたらしていないことにある。不満を持っている人々は彼らが個々にとってより満足の行く結果を生み出すように、現存の社会機構を改善ないしは、別の物に置き換えようとするだろう。ある種のnatureの神話的な状態を除いて、我々には資源の配分や分配の問題を理論的に述べる真の機会が決してなかった。我々は常に現存する社会機構や現存する資源の配分や分配の文脈のなかでこの問題を論じなければならない。

政治的組織の理想形態としての民主主義を保持し、さらに政府が個人の必要や欲求を満

たしているかどうかを監視しているような社会において、状況や環境が個人にとっての問題としてではなく、社会にとっての問題として記述されることは驚くに値しない。この問題questionはつねに、「われわれ」が「われわれ」の問題について何をなすべきかという問題problemであり、個人individualにとっての問題ではなく、社会society にとっての問題problem なのである。民主的な政府は公益public interest に奉仕するものとして存在するものであって、個人個人の利益に奉仕するものではなく、それゆえ政府から行動を引き出そうとする際、我々は個人的ではなく集団的collectiveな問題に訴えねばならない。政府が我々をどう処遇treat するかについて関心を持つ政治家や個人として、処置action が我々の望むものであるならば、我々は問題を賢明に処理することができる。しかし学者としての我々の第一の仕事は物理的、社会的なリアリティーを理解することである。ひとたびそれをなしとげれば、我々は問題の解決に当たって人々にアドバイスする立場にあることになる。我々がもし、ある問題が存在し、それに対するoutcome が評価されるような基準や価値【観】に関連することによってのみ解決されることを記憶するならば、我々は他人に指導されることもなければ指導することもなく、さまようであろう。

都市と森林の界面をめぐる状況は、ロバート＝ヒーリーRobert Healy および、その他の討議参加者のそれぞれの重要な貢献によって十分に描かれている。事実上私的な問題であった多くの物事を、かなりの部分社会的な問題としてとしてみることで結果であると信じているこうした状況の法的次元について私は要約している。林地保全や丸太収獲の外部的費用の「問題」を扱う法制が近年発生したにも関わらず、関連する法律のほとんどは政治的圧力に反応した多くの政府の産物である。土地利用、森林施業、環境、税の各法というsubject heads のもとで私が論じている法律の複雑さに我々は直面している。これらの法律は政府のいくつかのレベルにおける当局の集合によってadministerされる。それぞれの法律の明確な目的が貫徹に値すると判ったとしても、我々の都市林地に対する目的に与えるそうした法律それぞれの影響や結合された影響は、かなりの程度心もとないものである。

特定の土地所有者の、その土地利用についての決定は以下の法律の組合せによってどのように制約を受けるであろうか。所有者の郡の総合計画は彼の土地分画を生産林としてゾーニングされる地域に含めている。郡は、彼の土地が排他的に木材生産のみを行うとはゾーニングしていないけれど、州の土地利用法制は、公益によって差異が正当化されない限り、郡のゾーニングが総合計画に即応することを規定している。付近の都市は近年、同じ

総合計画の指定designateする隣接区域に対してその上下水道システムを拡張している。しかし、その開発については、総合計画の適用に先立って同意が与えられていた。州の森林施業法は都市地域における木材収穫に重大な制約を課しており、収穫の年から2年以内の再造林を命じている。クリスマスツリーの生産者は森林施業法の適用除外となる。林地の転用について森林施業法はまた、その転用が地方の総合計画に合致するか林業省がその林地が木材生産に不適当であると指定する決定を行っている場合を除いて、林地の他用途への転用を禁止している。州の環境政策法は大規模開発計画significant developmentを承認する州の当局が環境影響評価報告書を提出するよう命じているけれど、木材収穫については、同様の規定が森林施業法に存在することから除外されている。林地が森林以外の土地利用に転用されるならば差額税differed taxの支払が命じられるとはいえ、その林地は商業的木材生産地commercial timberlandとしての価値に基づいて課税することができる。州は木材の価値に基づき、収穫された木材の収穫税評価を行う。その林地は国の野生生物保護区national wildlife refugeに隣接し、また都市がその水の供給の一部を引いてきている河川の上流に位置している。土地所有者の弁護士は所有者に州と連邦の憲法が私有財産を正当な補償なしに収用することを禁じているとアドバイスするだろうけれど、法廷は収用を構成するものの定義についてきわめて厳格であるということを認識している。

このような仮想的なケースは複雑になるだろうが、都市周縁部の私有林地の配置に関する単一の決定に関係するかもしれない法律や法的な制度をサンプリングしているにすぎない。私的所有者はあらゆる関連法を前提に、どうすれば彼の行為が彼の利益に最も奉仕するかという判断のもとに行動するであろう。それは容易な決定でもなければ、その結果を高い確実性をともなって予言することもできない。もちろん、我々の法律は公益に奉仕すると言う欲求に基づいて動機づけられているので、我々が公益に対する影響に対して抱く関心よりも、個々の土地所有者に対する影響に対する関心は低い。しかし我々の公的行為actionsはそれと同じ不確実性によって制約されているばかりか、公益というものを定義せねばならないという困難が付け加わっている。私的な意志決定者は少なくとも彼が何を達成したいかということについては判っている。

私的決定の配分的影響を改善するため、公有化或は私的所有の規制を通じての努力を我々が増大させるとき、好ましい富の再分配を達成するため、私的利益が州の権能を利用する機会を我々は増大させる。実際、この見通しprospectは公的介入を拡張する主要な原因である。そうした介入は一般に資源配分の改善の名のもとになされるけれど、特定の政府

行為の所得分配的結果は、資源分配的結果よりもはるかに明瞭である。商業的木材生産のためにゾーニングされた土地の開発の禁止の結果として社会がベターオフとなるかどうかを決定することは、実証的にも理論的にも困難な問題である。遠くから木々を見る方が家々を見るよりも好ましい人々にとっては規制の結果がベターオフであることを決定するのははるかに単純な問題である。

都市林地の利用についての意志決定から政府を排除するべきだというつもりはない。ある種の私的行為が社会に全体としての純損をもたらすことは疑いないけれど、そのような損失が発生する理由やそれについて我々が合理的に予想できることをはっきりと理解することが根本的に重要であると私は信じている。数年前、リューベン＝プランティコ Reuben Plantico と私はオレゴンの州総合システムのコンテクストの中で、土地利用規制のための理論を構築するために経済学の王国に深く分け入った（ハフマンとプランティコ，1979）。私の知識の許す程度をはるかにこえて明確な議論をしている経済学者に全面的に負っている我々の議論は、土地利用規制と言うものは市場の失敗を治療するため、資源の効率的な配分者として計画されるべきであるというものであった。この議論は、外部費用、公共財、そしてフリーライダーといったなじみ深い領域を通じて、オレゴンの土地規制システムは経済効率の名のもとに正当化することができないという結論に我々を導いた。我々の批判にもかかわらずオレゴン州が考えを変えないことは私にとっては驚くにあたらない。なぜなら、土地利用規制の真の動機は効率的な資源配分にはほとんど関係がなく、多くが富の再分配に関わっていると信ずるからである。富を再分配するような土地利用規制のケースは明確にされるかもしれないけれど、費用を支払う人々に、自分の富を他者に移転することが公益に属するのだと説得することは困難であろう。

都市と森林の界面における効率的な資源配分を達成するための公的介入のケースを再構成しようという意図は私にはない。ある種の土地利用、おそらくレクリエーションあるいは野生生物の生息、が市場が供給することのない公共財（外部便益）であるかもしれないことを指摘すれば十分であろう。他の土地利用は、もし内部化されなければ異なる資源配分を生み出すであろう大気や水の汚染という形での外部費用を発生させるかもしれない。しかしこれらの非効率性が存在するとしても、…存在する規制によって与えられる影響を決定することを我々が避けるかも知れないという事実からすると（？）…効率的な配分が、互いに重なりあい、横断的な規制の主導するシステムによって生み出されるとは思えない。起こるであろうことは、私的な関心が政治的な領域に於てそうした利益を追求させられ、

そこでは市場とは異なって、あなたがたは代償無しでは何も得ることができない。

無償で何かを手に入れるという思想は私を憲法について論じ始めたところまで引き戻す。第5次改正法the Fifth Amendantの収用条項は多くの政府当局者やすべての環境保護論者によって、公益の追求に対する不幸な障害として扱われている。もし仮に私がそれを全体の厚生の上に対する障害であると信じるならば、それを避けるための新しく創造的な方法を求め続けるよりもむしろそれを取り除くことを提案するであろう。我々は公共信託の法理the public trust doctrineの基礎の上に、拡張された警察権能を認めたり私権の侵害を擁護するためのより近代的な接近を採用したりすることができるけれど、逃げ口上を用いるよりは憲法を改正する方がより簡明であろう。しかしながら、私はいずれの行動の方向も間違いであると信ずる。第5次改正法は、何がしかの助けを第4次（？原文はthe Fourteenth）から得ているのだが、それは個々人の自ら定義した利益に奉仕することによって公益に奉仕するような資源配分への接近の憲法的土台である。正当な補償の規定の存在そのものは、その改正法を起草した人々が、公的介入の必要occasionの存在を信じていたと言う証拠である。しかし、彼らは公が、彼らの収用したものに対する対価を支払わなければならないとも信じていた。あなたがたが無償で何かを得たとき、あなたがたは人間の決定の助けとなる相対的な価値の重要性を見積る能力を犠牲にする。

とくに木材生産の質的にすぐれている所を除けば、林地が都市の利用に転用されることは、必ずしも悪いことではない。ニューヨーク市のセントラルパークは家具生産のための広葉樹の成長にはめったにない適地かもしれないけれど、それを樹木園に転用したいという人はほとんどいないであろう。シアトルが位置する土地はかつて木に覆われていたけれど、木を取り去ったことで社会がベターオフになったことは疑いない。土地の最善の利用というのはその利用に寄って利益を得る人々の評価する価値や、それらの利益を追求するための代替的な土地の利用可能性に依存する。すべての森林と市街をともに保持すれば結構なことであろうが、我々は希少な資源の世界で選択しなければならない。そうした選択の多くは個人が市場から得た価値の情報に基づいて行動することによってなされてきたし、またなされるべきである。公共の決定もまた求められるけれど、我々はなぜそれらが要求され、また我々の問題を解決するために政府に余りに大きな信頼を置くのをためらわされるかについて明らかにしなければならない。常にないしはしばしば、我々は市場の失敗の修正のための規制という目的から出発し、政府の失敗の修正を意図した規制の泥沼に至るのである。

都市の森林資源の配置についての政府の決定を我々が信頼する程度については、他の土地利用規制についての我々の経験が参考になる。利用可能な制度的機構には、公的な取得 acquisition、規制、補助金、税法の操作、公共信託、TDR (transferable development rights 譲渡性開発権) としてなお受容できるその他の接近を含む。その法的な定義においてそれぞれは異なっており、またそれぞれは専門的な知識が満たされる implemented ことを要求するけれども、こうした機構の全ては共通の目的を有している。すなわち土地利用に関する私的決定をある程度の公的決定権能に置き換えるという目的である。公的取得とTDRシステムの違いは程度の差でしかない。前者の場合、取得される土地についてのすべての決定は政府によってなされることになっている。後者の場合、エリア内の総計どれだけの土地が開発に供されるかを決定し、開発が発生する許可された土地についての私的団体にその土地【の利用】をゆだねる。根本的な価値【観】の選択は、どんなインプリメントの機構が好まれるかにかかわらず、おのおのの公的決定について同じである。

公共選択 public choices の正当化の可能性は、主として政府の採用する意志決定過程の関数であって、それらの決定の実施 implementing のために用いられている機構の関数ではない。アメリカのシステムにおいては、意志決定過程は我々の採用している法制的 legislative、司法的 judicial、そして行政的 administrative 手続および個々の決定が割り振られている政府のレベルの反映である。たいていの他の分野の政府の意志決定同様、我々の土地利用過程は公共の参加を保証 assure するように計画された機構による重荷を負っているけれども、中心的な困難は、公共的決定が公益の範囲内にあることを常に保証していることである。おのおのの土地利用の審議記録 hearing record を満たす関心、悩み、喜びといった言葉で表現されるものに重きを置くことは、我々の非常に洗練された実証的技法をはるかに越えた作業である。社会の構成員の価値【観】の集計というこの問題が与えられ、と、地方政府は政府のレベルでないよりもしばしば more often than not the level of government、非常に防衛的な決定に達し易い。しかしながら、公的介入を正当化する条件はまた、なんといっても連邦システムのどのレベルが公的土地利用に関する意志決定の目的を最良に達成するかについて、我々の決定に情報を与える (ハフマン, 1982)。

私の緒論的コメントは私の技術的仕事を実現するにあたって、私がかかなり哲学化に従事するであろうことを警告している。私の沈黙思考は一般的なおかつ抽象的であるけれども、それらはこのシンポジウムで述べられているより mundane な問題に関係があり、重要であるものと信ずる。都市と森林の界面の状況は近年公的議論の問題という段階 status を達成

するにとどまっている。この特定の資源配分問題についての新鮮な出発への見通しを、既存の法律が阻んでいるけれども、まだ、〔複数の〕価値〔観〕を反映させる時間や選択の評価の機会が、ここ数十年の土地利用規制の接近に歩調を合わせる以前に、存在している。私の勧告するものはかなりの部分、法律的目的ではない—そしてより一層明確に定義された目的ではない。しかし、私の期待は我々がいま大量に生産している法律家達が将来より十分に仕事ができることである。

[3]データ

付表[6-1] 民有林野開墾面積

年次 地目

単位 町

	田a	畑b	耕地a+b	宅地	焼畑	その他	計
1898[明31]-	-	-	4,632	78	1,359	12	6,083
1899	-	-	7,575	174	1,915	143	9,809
1900	-	-	6,823	258	581	127	7,790
1901	-	-	8,465	214	358	51	9,089
1902	-	-	6,714	199	137	196	7,247
1903	-	-	7,491	224	646	208	8,571
1904	-	-	6,223	195	334	1,015	7,768
1905	-	-	13,450	631	334	1,566	15,983
1906	-	-	18,247	863	531	2,404	22,046
1907[明40]-	-	-	35,424	1,396	718	13,924	51,462
1908	-	-	26,718	422	5,259	4,127	36,530
1909	-	-	18,600	333	3,757	968	23,663
1910	-	-	14,655	354	3,608	791	19,413
1911	-	-	11,823	572	2,975	847	16,221
1912	-	-	11,582	307	3,720	719	16,333
1913	-	-	14,396	494	3,951	1,103	19,948
1914	-	-	13,160	405	4,547	1,485	19,603
1915	2,811	25,973	28,787	535	7,366		36,689
1916	2,666	27,645	30,314	576	7,013		37,904
1917	4,045	37,339	41,387	664	7,667		49,720
1918	2,756	43,328	46,087	597	6,399		53,084
1919	3,429	38,299	41,731	673	8,220		50,624
1920	3,300	27,128	30,431	700	5,972		37,105
1921	3,523	24,973	28,499	583	6,343		35,424
1922	4,449	24,623	29,075	835	6,070		35,980
1923	4,340	15,829	20,172	643	5,539		26,356
1924	3,437	12,825	16,265	414	4,243		20,923
1925	2,613	12,420	15,036	425	3,666		19,128
計			553,762	13,764	132,914		700,496
割合[%]			79.1	2.0	19.0		100.0

明治30年法施行時
計 94,386 町
平均 10,467 町/年

明治40年法施行時
計 606,115 町
平均 31,901 町/年

①農商務省統計表による。1町未満切捨て

②「焼畑」は「焼畑切替畑」の略

③1898年以前および1926年以降は統計表に記載がない

④1922年の公有林野、社寺有林および私有林野には神奈川の分を含まない

⑤国有林野は1908年から統計があるが、量的に無視できる（総面積の2%程度）

7. 参考文献一覧(洋文献はアルファベット順、和文献は50音順)

- Barrows, R.L.・Preguber, B.A. : Transfer of Development Rights: An Analysis of a New Land Use Policy Tool, *Amer. J. of Agri. Econ.*, 57-4, 1975, pp549-557
- Baumol, W.J.・Oates, W.E. : The Theory of Environmental Policy (2nd ed.), Cambridge Univ. Press, 1988, 299pp.
- Baumol, W.J.・Oates, W.E. : The Use of Standards and Prices to Protect the Environment, *The Swedish J. of Econ.*, 73, 1971, pp42-54
- Bradley, Gordon A. (ed) : Land Use and Forest Resources in a Changing Environment- The Urban/Forest Interface, Univ. of Washington Press, 1984, 222pp.
- Coase, R.H. : The Problem of Social Cost, *J. of Law & Economics*, 3, 1960, pp1-44
- Dales, J.H. : Pollution Property & Prices: An essay in policy-making and economics, Univ. of Toronto Press, 1968, 111pp.
- Dean, Jowell : 邦訳『イギリスにおける土地利用規制』『環境研究』64, 1987, pp11-15
- Deveze, Michel : Histoire des forets 邦訳『森林の歴史』(猪俣訳, 白水社, 1973, 157 pp.)
- Just, Richard E. & Zilberman, David : A Methodology for Evaluating Equity Implications of Environmental Policy Decisions in Agriculture, *Land Economics*, 64-1, 1988, pp36-39
- Kahn, Alfred E. : The Economics of Regulation: Principles and Institutions, John Wiley & Sons, INC., 1, 1970, 212pp.
- Leopold, Aldo : The Conservation Ethic, *J. of Forestry*, 87-6, 1989, pp26-46
- Mills, David E. : Transferable Development Rights Markets, *J. of Urban Econ.*, 7, 1980, pp63-74
- OECD : The Polluter Pays Principle, OECD, 1975
- Oates, W.E.・Protney, P.R.・McGartland, A : The Net Benefits of Incentive-Based Regulation: A Case Study of Environmental Standard Setting, *The Amer. Econ. Rev.*, 79-5, 1989, pp1233-1242
- Petricios, N.N. (ed) : International Handbook on Land Use Planning, Greenwood, 1986, 679pp.
- Sax, Joseph L. : Defending the Environment: A Strategy for Citizen Action, 1970.
邦訳『環境の保護-市民のための法的戦略』(山川・高橋訳, 岩波書店, 1974, 294pp.)
- Thoreau, Henry David : Walden, or Life in the Woods, 1854. 邦訳『森の生活』(神吉三郎訳, 岩波文庫, 1979, 410pp.)

- 青木 昌彦『ラディカル・エコノミックス』中央公論社, 1973, 345pp.
- 赤木 国臣「Coaseの定理における取引費用問題」『経済論集〔愛知大〕』120/121, 1990, 13pp.
- 赤木 国臣「環境問題の経済分析—Coaseの定理を中心として」『環境の理念と保全手法：文部省「環境科学」特別研究』B242-R40, 1985, pp13-28
- 秋山 道雄「環境の経済学的分析について」『滋賀県琵琶湖研究所所報』3, 1985, pp32-28
- 足助町役場企画課編『矢作川流域開発研究会10年のあゆみ』矢作川流域開発研究会, 1981, 59pp.
- 畔倉 実「開発権みんなで買収」『朝日新聞』, 1989, 12/15夕
- 足立 省三・津端 修一「『水の総合計画』への道—矢作川流域のケーススタディ—」『地域開発』120, 1974, pp64-90
- 阿部 浩二「土地崩壊の危険と所有権に基づく妨害予防請求権」『別冊ジュリスト<民法判例100選>』25-4, 1989, pp154-155
- 阿部 照哉「新しい人権としての環境権」『Law School』20, 1980, pp4-14
- 阿部 泰隆「万民自然享受権—北欧・西ドイツにおけるその発展と現状(1)」『法学セミナー』296, 1979, pp112-117
- 阿部 泰隆「万民自然享受権—北欧・西ドイツにおけるその発展と現状(2)」『法学セミナー』297, 1979, pp77-81
- 阿部 泰隆「万民自然享受権—北欧・西ドイツにおけるその発展と現状(3)」『法学セミナー』298, 1979, pp108-112
- 阿部 泰隆「西ドイツにおける土地利用と環境保護(比較環境法研究委員会中間報告III)」『環境研究』27, 1980, pp48-78
- 阿部 泰隆「環境保全と土地利用規制」『環境研究』49, 1984, pp59-68
- 阿部 泰隆「西ドイツにおける土地利用規制と損失補償」『環境研究』64, 1987, pp22-30
- 阿部 泰隆「国家補償法」有斐閣, 1988, 356pp.
- 阿部 泰隆『国土開発と環境保全』日本評論社, 1989, 387pp.
- 荒 秀「環境行政と訴訟上の諸問題」『Law School』20, 1980, pp15-26
- 淡路 剛久「ユートピアの環境権論から科学的環境権論へ—『環境権』の多面的展開を」『公害研究』6-3, 1977, pp11-23
- 淡路 剛久(研究代表者)『海浜地および山林地の利用と環境：文部省「環境科学」特別研究85-87年度』, 1988, 238pp.
- 淡路 剛久「環境権の確立を求めて」『公害研究』20-1, 1990, pp20-24
- 飯田 経夫・斎藤精一郎『社会資本の政治経済学』日本経済新聞社, 1973, 230pp.
- 石黒 徳一郎・松井 則義「水源基金の設立について」『愛知の土と水』8, 1977, pp373-380
- 石谷 憲男「民有保安林の買入れについて」『林業技術』150, 1954, pp1
- 泉 総能輔「緑と水の森林基金について」『森林組合』219, 1988, pp2-3
- 磯部 力「土地利用規制と損失補償—行政法学の視点から—」『環境研究』64, 1987, pp66-75
- 磯部 力・樋口 陽一ほか「憲法訴訟・行政訴訟における政策決定問題<第2回日仏法学共

- 同研究集会・座談会>～行政法を中心に』『ジュリスト』932,1989,pp94-97
- 磯部 力「自然公園法の不許可補償規定と直接憲法に基づく損失補償請求」『ジュリスト別冊くまぐり・国づくり判例』103,1989,pp212-213
- 市川 須美子「文化財的価値と損失補償－輪中堤訴訟」『ジュリスト別冊くまぐり・国づくり判例』103,1989,pp164-165
- 出野 志郎「保安林の整備に地域住民が参加している事例－静岡県富士市、田子浦海岸保安林を守る会」『治山』30-1,1985,pp17-19
- 伊藤 郷平編『矢作川流域1万年の歴史と文化を探る』矢作川流域開発研究会,1980,101pp
- 稲本 洋之助ほか『ヨーロッパの土地法制－フランス、イギリス、西ドイツ』東大出版会,1983,516pp.
- 稲本 洋之助「土地問題考察の視点」『法律時報』59-11,1987,pp23-29
- 井上 静男「西ドイツの自然環境保全と森林」『森林・コンサベーション』2,1975,pp20-34
- 井上 孝夫「地域開発と環境保全－白神山地・青秋林道建設問題調査報告」『大学院紀要（法政大）』20,1987,pp27-34
- 井上 孝夫「森林開発と住民の論理」『大学院紀要（法政大）』21,1988,pp181-229
- 今村 晋作「豊かな水と緑のある暮らし－（財）福岡県水源の森基金について」『林経協月報』223,1980,pp2-6
- 今村 奈良臣ほか『土地改良百年史』平凡社,1977,415pp.
- 岩田 規久男「環境保全のための土地利用計画とその費用負担」『環境研究』49,1984,pp69-78
- 岩田 規久男「交通公害対策とその費用負担」『環境研究』51,1984,pp184-202
- 岩田 規久男「環境保全の費用負担」『滋賀県琵琶湖研究所所報』3,1985,pp15-20
- 岩田 規久男「コメントに対する答え」『滋賀県琵琶湖研究所所報』3,1985,pp22-24
- 岩田 規久男「自動車交通公害対策の現状と問題点」『環境の理念と保全手法「環境科学」特研』8242-R40,1985,pp69-87
- 岩田 規久男「損失補償の経済的側面」『経済学論集（東大）』43-1,1977,pp40-60
- 岩田 規久男・日引 聡「環境保全制度としての譲渡性開発権制度」『環境科学会誌』1-2,1988,pp91-98
- 岩田 規久男「海浜保護と譲渡性埋め立て権市場の創設－織田が浜の埋め立てを事例として」（鬼塚・岩井編『現代経済学研究』東大出版会）,1988,pp295-310
- 岩田 規久男『土地改革の基本戦略』日本経済新聞社,1988,246pp.
- 岩田 規久男「エコ・ライトで温暖化防止」『日本経済新聞（経済教室）』,1989,10/27
- 上田 豊三「保安林内市有地の市道建設に関与した市建設局長らの行為と住民訴訟の対象－最一小判平成2・4・12」『ジュリスト』960,1990,pp68-
- 植田 和弘「コメント：環境保全の費用負担（岩田）」『滋賀県琵琶湖研究所所報』3,1985,pp21
- 宇賀 克也「公用制限と損失補償（上）－自然公園法を中心として」『ジュリスト』944,1989,pp118-124
- 宇賀 克也「公用制限と損失補償（下）－自然公園法を中心として」『ジュリスト』945,

1989, pp89-96

- 宇沢 弘文『環境権と経済成長』『公害研究』6-3, 1977, pp20-29
- 宇沢 弘文『近代経済学の再検討—批判的展望』岩波新書, 1977, 232pp.
- 牛山 積『私権としての環境権とその私法的救済』『Law School』20, 1980, pp27-37
- 内野 正幸『河川付近地制限と直接憲法に基づく損失補償の可否』『ジュリスト別冊く街づくり・国づくり判例』103, 1989, pp232-233
- 内山 節『環境と社会、その調和とは』『林業技術』574, 1990, pp4-8
- 内山 卓郎『環境影響評価の諸問題—住民手続を生命線とする法制化案』『ジュリスト増刊総合特集（開発と保全）』4, 1976, pp161-165
- 内山 正雄ほか『東京の緑—特集—』『都市公園』99, 1987, pp1138-1156
- 江口 洋一郎『土地基本法の概要』『ジュリスト』952, 1990, pp34-
- 榎 幹雄『都市近郊における林政の方向—大阪府高槻市における森林利用計画—』『農業問題研究』90, 1988, pp27-34
- 遠藤 博也『土地所有権の社会的制約』『ジュリスト』476, 1971, pp95-104
- 遠藤 博也『「公共性」概念の検討』『ジュリスト』559, 1974, pp46-51
- 遠藤 博也『交通の公共性と環境権』『ジュリスト総合特集「現代日本の交通問題」』2, 1975, pp256-263
- 遠藤 安太郎編『日本山林史保護林編 上』日本山林史刊行会, 1934, 908pp.
- 大方 潤一郎『インセンティブ・ゾーニングについて』『地域開発』228, 1983, pp52-57
- 仰木 重蔵『保安林政策—〇〇年の変遷』日本林業技術協会, 1968, 284pp.
- 大阪弁護士会環境権研究会『環境権確立のための提言』『ジュリスト』479, 1971, pp20-24
- 大阪弁護士会環境権研究会『環境権』日本評論社, 1973, 323pp.
- 大澤 正男『土地所有権制限の理論と展開』成文堂, 1979, 264pp.
- 大野 喜久之輔ほか『土地問題と公共選択—シンポジウム—』『公共選択の研究』12, 1988, pp35
- 大村 主任技師（談）『鉄道防雪林』『大日本山林会報』387, 1915, pp43-44
- 大谷 幸夫『環境保全と土地利用規制』『季刊環境研究』36, 1981, pp25-33
- 小川 洋二『瀬戸内海環境保全臨時措置法』『ジュリスト増刊総合特集（開発と保全）』4, 1976, pp122-123
- 奥地 正『環境問題と林業・山村』鷺尾・奥地『転換期の林業・山村問題』新評論, 1983, pp56-65
- 岡 勝男『国有林野とスキー場の開発』『しんりんほぜん』11, 1981, pp475-509
- 小澤 道一『損失補償に関する訴えの法的性格』『ジュリスト別冊く街づくり・国づくり判例』103, 1989, pp174-177
- 押田 健雄『市民参加と環境問題—武蔵野市緑化市民委員会の活動をととして』『ジュリスト増刊総合特集（開発と保全）』4, 1976, pp182-199
- 小高 剛『自然環境保全法と自然公園法』『ジュリスト増刊総合特集（開発と保全）』4, 1976, pp116-121
- 小高 剛『土地利用規制と損失補償をめぐって』『環境研究』49, 1984, pp48-58
- 落合 仁司『不法行為における法と経済』『環境の理念と保全手法』『環境科学』特研』82

42-R40, 1985, pp29-35

折口 清信『「市民の森」制度と身近な緑地』『自治体学研究』25, 1985, pp72-77

甲斐 道太郎・稲本 洋之助・成能 通厚・田山 輝明『所有権思想の歴史』有斐閣, 1979, 205pp.

柿沢 宏昭『国有林経営・管理をめぐる合意形成のあり方に関する研究』『北海道大学農学部演習林研究報告』46-3, 1989, pp475-509

梶井 功・利谷 信義(対談)『土地問題を考えるー経済学と法学の視点から』『法律時報』59-11, 1987, pp6-22

梶井 功ほか『都市化地域における農地保全・農業振興方策ー草加市農業振興計画策定に関する調査』, 1988, 185pp.

梶山 正之『治山事業30年』『治山』30-7, 1985, pp15-17

加藤 一郎ほか『各国における土地利用規制と損失補償<座談会>』『環境研究』64, 1987, pp87-119

加藤 寛・古田 精司編『公共経済学講義』青林書院新社, 1974, 296pp.

加藤 尚武・長尾 龍一ほか『木は法廷に立てるかーエコロジーを越えて<特集>』『現代思想』18-11, 1990, pp40-280

加藤 展生『保安林指定に対する意識調査』『治山』30-1, 1985, pp14-16

加藤 正男『戦後土地政策の展開とその検討ー土地私法をめぐる一序説』『ジュリスト』476, 1971, pp208-219

加藤 峰夫『国立公園有料化問題に関する一考察ー尾瀬の「入園料」問題を例として』『エコノミア [横浜国大]』41-2, 1990, pp25-37

神奈川県都市部政策課『身近な緑地を守り育てる制度 あらかると』, 1985, 138pp.

金澤 良雄『総合開発に伴う損失補償』『法律時報』25-2, 1953, pp4-10

金澤 良雄ほか(座談会)『国際的視野からみた、わが国の環境法制の特色と問題点』『環境研究』32, 1981, pp107-122

金田 二郎・高木・牧村・後藤ほか『ゴルフ場の設置と林地開発許可制度<特集>』『しんりんぼん』27, 1985, pp4-

川井 一之ほか『首都圏における緑地環境の整備保全計画調査報告書』(社)地域社会計画センター, 1984, 175pp.

川島 武宣『所有権法の理論』岩波書店, 1949, 354pp.

川島 武宣ほか『<座談会>川島武宣先生を囲んでー環境問題と森林』『森林・コンサベーション』4, 1976, pp1-18

川嶋 智『ゴルフ場と自然保護』『グリーン・パワー』133, 1990, pp53

環境庁大気保全局交通公害対策室『交通施設と周辺土地利用に関する欧米の法・制度について』『環境研究』36, 1981, pp100-114

環境庁緑地保全研究グループ『都市における緑地の保全』『かんきょう』7-6, 1982, pp61-環境調査センター編『各国の環境法』第一法規, 1982, 685pp.

菊間 満ほか『新潟県東蒲原郡森林組合 林産物加工品等展示販売施設の設置について』『新林業構造改善事業計画診断書』57-54, 1983, pp52

記事『統計にみる日本の林業ー保安林の整備』『林業技術』502, 1984, pp42-43

- 記事「大塔山の自然林伐採計画ストップ」『自然保護』329, 1989, pp16
- 記事「土地基本法(案)」『エコノミスト』67-15, 1989, pp25-
- 記事「保安林と損失補償(治山一口メモ)」『林野時報』36-4, 1989, pp56
- 記事「森林の土地利用に関する運用の見直し」『グリーン・エージ』199, 1990, pp45-
- 記事「活発化する森林基金の事業」『グリーン・エージ』201, 1990, pp46-
- 記事「森林の保健機能の増進に関する特別措置法第114国会において成立」『林経協月報』340, 1990, pp38-
- 記事「水をはぐくみ、災害を防ぎ、安らぎを与える保安林<図表でみる農林漁業の動向>」A F F, 1990, pp39-
- 北川 正宏「愛知県の水源基金制度について」『林業技術』459, 1977, pp11-14
- 北畠 佳房「環境経済における理論と実証」T C E R 選子コンファレンス, 1988, 61pp.
- 岐阜地方裁判所判決「徳山ダム建設差止請求事件」『行裁集』31-2, 1980, pp184-202
- 木村 晴吉「保安林損失補償制度の諸問題-保安林の補償は具現し得るか」『林業経済』92, 1956, pp13-18
- 木村 晴吉「保安林制度の再検討-水源かん養林の問題点」『林業技術』185, 1957, pp25-32
- 木村 正信「自然休養地の公的保障と森林経営に対する社会的規制-西独における「入林権」と「休養林」の法的取り扱い」『文部省科研総合研究A(福島 康記代表)』62 304020, 1990, pp143-154
- 木村 実「土地環境法の理論-土地環境規制と行政責任の研究」, 1978, 146pp.
- 熊谷 規矩「社会開発における費用負担」(加藤・武藤「社会開発政策」)青林書院新社, 1975, pp215-239
- 熊谷 彰矩「環境政策における価格メカニズムの可能性に関する一考察-T・D・Pの事例から」『日本経済政策学会年報』35, 1987, pp162-166
- 熊谷 彰矩「環境政策と市場インセンティブ-新環境政策をめぐって」(加藤寛「政府の経済学」)有斐閣, 1987, pp293-305
- 熊谷 彰矩「環境政策における価格メカニズムの可能性」『農業総研資源環境プロジェクト研究資料』4, 1989, pp1-36
- 熊崎 実「林業発展の量的側面」『林試研報』201, 1967, 174pp
- 熊崎 実「アメリカにおける施業規制の新しい動き」『林業技術』395, 1975, pp7-10
- 熊崎 実「森林の利用と環境保全」日本林業技術協会, 1977, 202pp.
- 熊崎 実「森林レクリエーションと利用者負担」『森林・コンサベーション』8, 1979, pp29-41
- 熊崎 実「林地開発規制の祝座」『しんりんぼぜん』11, 1981, pp2-7
- 熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜(I)」『水利科学』140, 1981, pp1-24
- 熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜(II)」『水利科学』141, 1981, pp32-55
- 熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜(III)」『水利科学』143, 1982, pp33-54
- 熊崎 実「森林の環境便益と費用負担」『林経協月報』245, 1982, pp1-5
- 熊崎 実「水源地域の森林造成と受益者負担」『林業経済研究』102, 1982, pp62-67
- 熊崎 実「自然環境の保全と保安林制度」『林業技術』496, 1983, pp2-6

- 熊崎 実「水源をめぐる上流と下流」『農村計画学会誌』13-2, 1984, pp1-5
- 熊崎 実「森林政策の新しい視座を求めて」『林業経済研究』113, 1988, pp2-12
- 熊崎 実「水源林整備における受益者負担—論点の整理と若干の展望—」『水利科学』, 1989, pp2-13
- 熊澤 二郎「欧州諸国の土地利用制度とわが国の土地対策」『世界経済評論』32-7, 1988, pp27-36
- 黒川 和美「公共性の経済的側面」『地域開発』179, 1979, pp11-18
- 小出 房吉「鉄道防雪林に就きて」『大日本山林会報』425, 1918, pp54-63
- 高速道路調査会ほか「防雪植栽に関する研究報告書」, 1970, 270pp.
- 郡 完治「第六次治山事業五箇年計画のあらまし」『林業技術』496, 1983, pp7-10
- 国土庁土地局（土地問題研究会）『図説・日本の土地問題』日本経済新聞社, 1975, 251pp.
- 国土庁編「第三次全国総合開発計画」, 1977, 106pp.
- 国土庁水資源局水源地域対策課「水源地域対策基金について」『用地』, 1981, pp8-15
- 国土庁水資源局編「日本の水資源—その開発、保全と利用の現状」1983, 123pp.
- 小蔵 武夫「森林の公共的利用をどう考えるか—視点をえてみると」『林業技術』475, 1981, pp2-7
- 小林 直樹「現代基本権の展開」岩波書店, 1976, pp406
- 小林 一「地域経営の方向（ヨーロッパの地域経営システム・10）」『地域開発』188, 1980, pp50-59
- 小林 秀文「不法行為法における正義と効率性」『環境の理念と保全手法「環境科学」特研』B242-R40, 1985, pp36-46
- 小林 秀之・神田 秀樹『「法と経済学」入門』弘文堂, 1986, 204pp.
- 小林 三衛「慣習法上の物権—温泉専用権」『別冊ジュリスト』25-4, 1989, pp104-105
- 小宮 昌平「自治体の土地先買制度と公有地拡大推進法」『都市問題』79-5, 1988, pp41-53
- 佐竹 五六「林野利用の諸問題—国土利用計画法の観点から」『森林・コンサベーション』6, 1977, pp1-11
- （雑報）「鉄道の防雪林」『大日本山林会報』311, 1908, pp26
- （雑報）「鉄道防雪殖林」『大日本山林会報』337, 1910, pp84-65
- （雑報）「鉄道と防雪林」『大日本山林会報』377, 1914, pp82-83
- 佐藤 武夫「流域保全保安林の社会科学的機能に関する調査報告」『保安林買入事業に関する調査研究報告書』林野庁, 1963, pp1-92
- 佐藤 武夫「水の経済学」岩波新書, 1965, 217pp.
- 沢井 裕「差止訴訟における『公共性』の機能」『公害研究』3-2, 1973, pp5-15
- 塩川 善信「都市農地放出で地価は下がるか—首都圏への集中抑制が先決」『エコノミスト』66-11, 1988, pp25-31
- 塩谷 勉「保安林制度と治山対策」『改訂 林政学』地球出版, 1978, pp131-144
- 自然環境保全審議会自然環境部会「自然保護のための費用負担問題検討中間報告(1976.1)」『ジュリスト増刊総合特集(開発と保全)』4, 1976, pp342-347
- 四手井、平田、玉手、渡辺、川口、丸山ほか「森林の保全機能について<座談会>」『林

- 業技術』150, 1954, pp12-22, 7
- 篠塚 昭次『土地所有権と現代—歴史からの展望』日本放送出版協会, 1974, 226pp.
- 篠原 武夫『沖縄本島の水問題と森林の役割』『林業経済』368, 1979, pp29-30
- 島 嘉寿雄『水源かん養保安林覚書—保安林問題の底辺』『山林』1192, 1983, pp27-34
- 島 嘉寿雄『水源かん養保安林覚書2—水源かん養林のあゆみ』『山林』F195, 1983, pp27-34
- 島 嘉寿雄『水源かん養保安林覚書3—水源かん養機能向上のために(一)』『山林』1202, 1984, pp21-26
- 島 嘉寿雄『水源かん養保安林覚書4—水源かん養機能向上のために(二)』『山林』1203, 1984, pp26-30
- 島田 錦蔵『治水保安林制度の成立と展望』『水利科学』4-1, 1980, pp7-20
- 島村 誠『鉄道林とその機能』『交通技術』, 1982, pp18-21
- 志水 茂明『水源地域対策の現状と課題(II)』『水利科学』133, 1980, pp1-13
- 清水 誠『所有形態の観点からみた自然保護費用の負担—箱根調査から得た若干の結論』『公害研究』6-2, 1976, pp16-25
- 志村 博康『現代農業水利と水資源』東大出版会, 1977, 251pp.
- 志村 博康『水源地域に対する下流側利水の応益負担』『森林文化研究』4-1, 1983, pp31-36
- 下平 敦『森林の保健機能の増進に関する特別措置法案について』『治山』34-3, 1989, pp70-73
- 上善 峰男『日本国有鉄道の鉄道林』『森林文化研究』3-1, 1982, pp229-248
- 白城 裕『保安林における財産権の制限と損失補償について』『林野庁長期委託研究報告書』10, 1973, 100pp.
- 新聞 陽一ほか『近代経済学 経済分析の基礎理論』有斐閣, 1972, 555pp.
- 新沢 嘉芽統『河川水利調整論』岩波書店, 1962, 511pp.
- 森林開発公社『水源林造成費用の応益分担に関する調査報告書』, 1987, 96pp.
- 森林整備推進協議会『水源税、森林・河川整備税創設運動の記録』森林整備推進協議会, 1987, 173pp.
- 森林水資源問題検討会『森林水資源対策の新たな技術的展開』, 1990, 61pp.
- 水利科学研究所(紙野 伸二・岸根 卓郎・倉沢 博ほか)『森林造成維持費用分担関係設定調査報告書』水利科学研究所, 1975, 375pp.
- 末石 富太郎『環境学への道』思考社, 1982, 244pp.
- 鈴木 倉太郎『保安林の禁伐と其損害補償に就て』『大日本山林会報』503, 1924, pp21-32
- 仙台鉄道管理局施設部宮林課『奥羽本線赤岩板谷間なだれ防止林の歴史と効果について』, 1963, pp6-12
- 草加市『草加市の農業—草加市農業振興計画概要』, 1988, 21pp.
- 蘭部 一郎『保安林の制度に就て』『大日本山林会報』489, 1923, pp32-38
- 高木 賢、溝上 欽也、林野庁計画課、ほか『森林の保健機能の増進に関する特別措置法と保健機能増進に向けての取組について』『森林計画研究会会報』327, 1989, pp45-
- 高木 賢・木原 啓吉『森林特措法』は憲法か<対談>『グリーン・パワー』139,

1990, pp4-

高野 憲一「新しい森林の利用と保全について」『森林計画研究会会報』330, 1990, pp1-16

高橋 琢也『森林法論』明法堂, 1898, 238pp.

高橋 寿一「農地転用論(1) - 西ドイツにおける農業的土地利用と都市的土地利用 -」『社会科学研究[東大]』39-5, 1988, pp1-94

高橋 寿一「農地転用論(2)」『社会科学研究[東大]』39-6, 1988, pp78-122

高原 賢治『財産権と損失補償』有斐閣, 1978, 242pp.

高山 英華・日笠 端ほか「土地問題と都市計画<特集>」『地域開発』295, 1989, pp2-32

高山 三平『日本森林法』南郊社, 1922, 332pp.

瀧口 克己「福岡導水の大いなる働き - 福岡市の水資源対策システムの中で」『建設月報』, 1985, pp54-64

竹内 啓、本間 義人、藤原 信ほか「リゾート - 誰のための、何のための<特集>」『世界』542, 1990, pp91-114

竹中 譲「都市化と保安林」『森林・コンサベーション』1, 1974, pp14-32

竹中 譲「土地利用規制立法の概観」『森林・コンサベーション』2, 1975, pp35-56

田嶋 伊三雄「保安林制度と保安林の面積」『林業技術』301, 1967, pp8-10

田中 一司「保安林に係る争訟事案について」『治山』33-4, 1988, pp22-24

田中 啓一「受益者負担論 - 都市財政と開発負担の研究」東洋経済新報社, 1979, 285pp.

田中 茂「治山技術論覚書」『林業経済』132, 1952, pp36-40

田中 正剛・林野庁造林保全課ほか「緑と水の森林基金の成功に向けて<特集>」『林野時報』36-1, 1988, pp1-28

田中 正大『日本の自然公園』相模書房, 1981, 286pp.

塚本 静雄「自然公園法に基づく許認可行為と開発との調整について」『しんりんほぜん』13, 1981, pp61

塚本 良則・太田 猛彦「水管理のための森林施業序論」『水利科学』158, 1984, pp28-61

塚本 良則「水・土保全と森林施業」『林業技術』509, 1984, pp2-7

辻村 江太郎『経済政策論』筑摩書房, 1977, 318pp.

筒井 迪夫『森林法の軌跡』農林出版, 1974, 219pp.

筒井 迪夫編『社会開発と林業財政』宗文館, 1976, 217pp.

筒井 迪夫編『環境保全と森林規制』農林出版, 1976, 236pp.

筒井 迪夫『続・森林法の軌跡』農林出版, 東京, 1977, 179pp.

筒井 迪夫ほか「林地開発許可制度をめぐる諸問題<特集>」『しんりんほぜん』1, 1977, pp2-6

筒井 迪夫「保安林損失補償制度の諸問題 - 保健林の在り方と関連して」『林業技術』419, 1977, pp2-6

筒井 迪夫「水源林整備費用の受益者負担の方式 - 愛知県の「水源基金制度」の設立経緯を通しての考察」『森林・コンサベーション』9, 1980, pp16-42

筒井 迪夫編『森林保全詳説』農林出版, 1982, 350pp.

- 筒井 迪夫「『緑の国づくり』費用の受益者負担」『公庫月報』, 1984, pp12-19
- 常木 淳ほか「開発利益とその還元<特集>」『道路交通経済』43, 1989, pp33
- 津端 修一「森林資源と地域経営」『技術と経済』177, 1981, pp100-112
- 津端 修一「森林と都市を一体と考える流域土地利用制度への展望-矢作川流域での試論」『森林文化研究』4-1, 1983, pp23-30
- 都留 重人「自然保護と費用負担-総論」『公害研究』6-2, 1976, pp1-2
- 都留 重人ほか「都留重人先生を囲んで-“森林と環境保全”をめぐる諸問題<座談会>」『森林・コンサベーション』8, 1979, pp1-28
- 都留 大治郎ほか「福岡県水源の森基本調査報告書-水源の森基金制度の社会科学的効果調査」(財)福岡県水源の森基金, 1983, 217pp.
- 手束 平三郎『森のきた道-明治から昭和へ-日本林政史のドラマ』日本林業技術協会, 1987, 347pp.
- 手束 平三郎ほか「欧米諸国の森林・林業」日本林業調査会, 1988, 328pp.
- 手束 羔一「民有林計画制度の曲折と今後の方向」『森林計画研究会会報』188, 1972, pp5-11
- 寺尾 美子、高橋 一修「アメリカにおける土地利用規制と補償」『環境研究』64, 1987, pp31-46
- 戸波 江二「特別地域における土石採取の不許可と損失補償」『ジュリスト別冊<街づくり・国づくり判例>』103, 1989, pp218-219
- 戸松 秀典「特別地域の指定と損失補償(自然公園法)」『ジュリスト別冊<街づくり・国づくり判例>』103, 1989, pp214-215
- 中易 紘一「林地開発と規制」『しんりんほぜん』6, 1980, 21pp.
- 永井 進「OECDのPPPとその理論的背景」『公害研究』3-1, 1972, pp20-29
- 中尾 英俊『林業法律』農林出版, 1974, 229pp.
- 長瀬 要石、本間 俊太郎、矢野 進一ほか「特集・四全総-課題と展望」『地域開発』241, 1984, pp39-48
- 永田 恵十郎『地域資源の国民的利用-新しい視座を定めるために』農山漁村文化協会, 1988, 369pp.
- 長縄 肇「我が国の土地利用をめぐる課題と対応-住民参加の土地利用」『しんりんほぜん』12, 1981, pp4-
- 中西 健一「公共性-その経済学的考察」『ジュリスト』558, 1974, pp52-57
- 中西 準子「リスクアセスメントの枠組みは変えられる-リスク論(その2)-」『公害研究』20-1, 1990, pp43-49
- 中野 秀章・山村 烈也・川口 利次「森林が長期に保存された小流域の流況変化」『日林中支講』33, 1985, pp217-220
- 中野 秀章「平田・山本による森林の水源かん養論争」『林業技術』413, 1976, pp36-39
- 仲間 勇栄「沖繩の森林と水問題」『林業経済』362, 1978, pp1-12
- 中山 哲之助『日本林政論』日本林業調査会, 1974, pp47-124
- 成田 博「外部経済の法律による内部化」『環境の理念と保全手法「環境科学」特研』B2 42-R40, 1985, pp63-68

- 成田 頼明編「街づくり・国づくり判例百選」『ジュリスト別冊』25-3, 1989, pp244
- 成田 頼明「風致地区内建築等規制条例による規制と補償請求」『ジュリスト別冊<街づくり・国づくり判例>』103, 1989, pp18-19
- 成田 頼明ほか「行政法の争点(新版)」『ジュリスト増刊』9, 1990, 331pp.
- 西尾 隆「環境保全をめぐる技術と政治」『治山』33-9, 1988, pp6-13
- 西谷 剛ほか「国土利用の法制度と運用」篠原他編『日本経済事典』日本経済新聞社, 1981, pp1058-1060
- 西埜 章「損失補償手続の法定と直接憲法に基づく補償請求の適否(森林法)」『ジュリスト別冊<街づくり・国づくり判例>』103, 1989, pp222-223
- 新田 隆三『森林のなだれ防止機能』林業科学技術振興所, 1987, 54pp.
- 仁藤 一「環境権論の到達点」『公害研究』6-3, 1977, pp1-10
- 二宮 隆史「森林の公共性にともなう私権制限のあり方について」『林野庁長期委託研修報告書』4, 1973, 74pp.
- 日本行政学会『政策決定と公共性』勁草書房, 1973, 323pp.
- 日本公法学会第2部会「損失補償<シンポジウム>」『公法研究』25, 1963, pp204-210
- 日本国有鉄道新潟支社史委員会編『新潟鉄道管理局三十年史』日本国有鉄道新潟支社, 1967
- 日本システム開発研究所『内外の流域管理事例の研究-第3回流域問題研究会会議録』日本システム開発研究所, 1983, 220pp.
- 日本システム開発研究所『森林の管理・経営および総合治水対策からみた流域の問題と課題-第2回流域問題研究会会議録』日本システム開発研究所, 1982, 152pp.
- 日本積雪連合『日本の雪害史』, 1981, 283pp.
- 日本不動産研究所『「外国の土地関連情報調査」に関する報告書~III 開発権の移転』日本不動産研究所, 1984, pp101-177
- 日本弁護士連合会『森林の明日を考える-自然享有権の確立をめざして-(第29回人権擁護大会シンポジウム第2分科会基調報告書)』~3・4・5章, 1986, pp76-203
- 仁達 孝昭「環境費用とその負担理論の展望」『滋賀県琵琶湖研究所所報』3, 1985, pp25-31
- 沼田 善夫「フランスにおける保安林」『水利科学』33-5, 1989, pp24-40
- 農業発達史調査会(東畑精一代表)『日本農業発達史〔改訂版〕4』中央公論社, 1978, 795pp.
- 農業発達史調査会(東畑精一代表)『日本農業発達史〔改訂版〕6』中央公論社, 1978, 819pp.
- 農林水産業生産性向上会議「西欧の治山事情」『海外農業生産性視察報告』98, 1981, pp99
- 農林水産省構造改善局「西ドイツにおける農用地買収のための損失補償に関する資料」, 1982, 100pp.
- 野口 悠紀雄『公共経済学』日本評論社, 1982, 228pp.
- 野田 正彰「新・都鄙問答のすすめ」『中央公論』102-12, 1987, pp84-95
- 野村 靖ほか「林地開発許可制度の展望-制度の創設を顧みて<座談会>」『しんりんぼぜん』7, 1980

- 野村 好弘『公害・環境の法律』日本経済新聞社, 1981, 193pp.
- 野村 好弘「土地利用規制と損失補償—国道43号線訴訟について—」『環境研究』64, 1987, pp76-78
- 野呂田 芳成編著『公園・緑地政策』産業能率短期大学出版部, 1975, 331pp.
- 萩野 敏雄「日本森林法成立の歴史過程(1)」『林業経済』257, 1971, pp1-12, 44
- 萩野 敏雄「日本森林法成立の歴史過程(2)」『林業経済』258, 1971, pp28-37
- 萩野 敏雄「日本森林法成立の歴史過程(3)」『林業経済』259, 1971, pp7-
- 萩野 敏雄『日本近代林政の基礎構造—明治構築期の実証的研究』日本林業調査会, 1984, 225pp.
- 萩原 貞夫「治山の今昔」『山林』1000, 1967, pp42-46
- 橋岡 伸守「水源地域対策基金の活動状況と今後の課題」『ダム日本』460, 1983, pp13-20
- 橋本 初男「今後の保安林の整備および制度のあり方—保安林問題検討会中間報告」『グリーン・エージ』113, 1983, pp18-21
- 橋本 道夫・柳 憲一郎「『各レベルの環境政策』に関する研究」『文部省環境科学特別研究』B243-R40-2, 1985, pp373-381
- 華山 謙『補償の理論と現実—ダム補償を中心に』勁草書房, 1969, 377pp.
- 華山 謙ほか「公害行政におけるテクノクラートの役割<座談会>」『公害研究』3-1, 1973, pp30-45
- 華山 謙『環境政策を考える』岩波新書, 1978, pp210
- 華山 謙「自然の保護と自治体財政—箱根町の例」『公害研究(特集: 自然保護と費用負担)』6-2, 1976, pp12-17
- 華山 謙「水没補償と生活再建のあり方」『ジュリスト増刊総合特集』23, 1981, pp197-202
- 浜田 宏一「損害賠償制度の経済的側面—公害—」『経済学論集(東大)』40-4, 1975, pp91-114
- 浜田 宏一『損害賠償の経済分析』東大出版会, 1977, 181pp.
- 浜田 宏一「環境問題の法経済分析」『環境の理念と保全手法「環境科学」特研』B242-R40, 1985, pp1-12
- 早川 和男「土地利用計画と日本の国土」『ジュリスト増刊総合特集(開発と保全)』4, 1976, pp245-250
- 林 修三「損失補償についての立法方針について」『環境研究』64, 1987, pp54-65
- 原田 尚彦「空港騒音と行政訴訟—新潟空港騒音公害訴訟最高裁判決(平成元年二月一日)と関連して」『ジュリスト』932, 1989, pp46-52
- 原田 尚彦『公害と行政法』弘文堂, 1972, pp257
- 原田 尚彦『環境法』弘文堂, 1981, pp276
- 原田 尚彦「自然公園法17条による不許可処分と損失補償」『ジュリスト臨時増刊63年度重要判例解説』935, 1989, pp47-49
- 原田 尚彦「行政法判例の動き」『ジュリスト<重要判例解説>』957, 1990, pp33-
- 原田 泰「住宅・土地問題の経済学(6) 公共資本の供給と費用負担」『地域開発』301, 1989, pp71-78

- 半田 良一「公益林の施業と費用負担問題—水源林と保健休養林の場合—」『山林』1230, 1986, pp4-12
- 東蒲原郡史編さん委員会編『図説・東蒲原郡史 阿賀の里 下』, 1985, 270pp.
- 肥後 和夫『財政学要論』有斐閣, 1967, 248pp.
- 日端 康雄「都市再開発と民間活力の活用について—アメリカの経験をふまえて—」『地域開発』228, 1983, pp30-43
- 日引 聡・森田 恒幸・岩田 規久男「地球温暖化対策への経済的手段の導入について」『環境科学会誌』2-4, 1989, pp237-249
- 弘中 義夫「森林の保健機能」『治山』34-1, 1989, pp3
- 弘中 義夫「森林の利用と保全の調和に向けて」『グリーン・エージ』201, 1990, pp8-
- 福岡 克也「森林の便益・費用とその構造」『森林・コンサベーション』10, 1981, pp100
- 福岡 克也ほか「緑地環境の保全・維持に関する研究」『立正大学共同研究委共同研究報告シリーズ』9, 1982, pp131
- 福岡県水資源対策局『福岡県の水資源』, 1985, 177pp.
- 福島 康記「森林・林業の現状と課題—人工林、都市林、知床問題」『森林文化研究』7-1, 1986, pp1-12
- 藤沢 秀夫「保安林の損失補償」『水利科学』4-2, 1960, pp131-134
- 藤沢 秀夫ほか『治山政策論』日本林業調査会, 1961, 185pp.
- 藤沢 秀夫・佐野 熊彦『日本の造林政策』地球出版, 1965, 360pp.
- 藤沢 秀夫「伐採にかかる施業規制と経済的影響」『森林・コンサベーション』10, 1980, pp24-62
- 藤沢 秀夫「林地開発許可制度の発足時をふりかえり乍ら」『しんりんほぜん』20, 1983, pp8-11
- 藤沢 秀夫「保安林制度30年」『治山』30-7, 1985, pp15-17
- 藤田 宙靖『西ドイツの土地法と日本の土地法』創文社, 1988, 338pp.
- 藤村 和夫「土地利用規制と損失補償—自然公園法に関する裁判例の紹介」『環境研究』64, 1987, pp79-86
- 藤村 和夫「土地利用規制と損失補償—総論」『環境研究』64, 1987, pp4-10
- 藤本 猛「集中豪雨でA山林が崩壊し、B水田に落ちた。土砂などの除去費はAが負担すべきか? <法律相談室>」『現代林業』278, 1989, pp70-
- 藤本 猛「保安林を解除してもらい家を建てたい。しかし近隣の人たちが同意してくれなくて…<法律相談室>」『現代林業』284, 1990, pp72-
- 藤原 信「"保護林"は変わるか」『自然保護』327, 1989, pp14-15
- 藤原 信「心配される保安林制度のゆくえ」『自然保護』333, 1990, pp6-
- 舟田 正之「都市計画制限と補償の可否」『ジュリスト別冊くまびくろ・国づくり判例』103, 1989, pp150-151
- 古井戸 宏通「矢作川水源基金について」『日林関東支論』36, 1984, pp5-6
- 古井戸 宏通「水源基金」の創設に関する問題点」『日林論』96, 1985, pp17-18
- 古井戸 宏通「水源林造成維持費用負担問題の研究—1970年代後半の『水源基金』事例より」『森林文化研究』7-1, 1986, pp115-121

- 古井戸 宏通『都市近郊林保全問題の検討』『森林文化研究』8-1, 1987, pp85-92
- 古井戸 宏通『大都市圏の林業財政と林政』『林業経済研究』112, 1987, pp62-68
- 古井戸 宏通『明治40年森林法にもとづく保安林の損失補償事例—新潟県東蒲原郡、磐越西線のなだれ防止林』『森林文化研究』10, 1990, pp107-119
- 古島 敏雄編『日本林野制度の研究』東大出版会, 1955, 274pp.
- 古田 治『リゾート開発と国有林野の活用』『林業技術』580, 1990, pp15-
- 星野 安三郎『憲法と森林法—国家の防衛と国民の平和的生存権』『法律時報臨時増刊「自衛隊裁判」』543, 1973, pp67-74
- 堀内 亨一『都市計画と用途地域』西田書店, 1978, 216pp.
- 本間 義人『入浜権の思想と行動—海はみんなのもの、渚をかえせ!』お茶の水書房, 1977, 418pp.
- 町田 博『森林の保健機能の増進について』『日本林業』277, 1989, pp12-14
- 町田 博『森林保健機能増進法の成立』『林経協月報』341, 1990, pp4-
- 松岡 俊二『環境保全と土地利用規制』『財政学研究』13, 1988, pp29-38
- 松下 帰賢朗『森林の社会性に関する研究—とくに、保安林問題について』桐文学園出版会, 1977, 507pp.
- 松田 健三郎『保安林制度及び森林警察の行政法上の性質に就て』『北海道林業会報』22-9, 1924, pp438-458
- 松原 良夫・小池 達男『水源地域対策の現状と課題(1)』『水利科学』132, 1980, pp1-18
- 馬淵 修三『国有林と林地開発』『しんりんほせん』2, 1978, pp14-15
- 丸田 頼一『市街地の緑に係わる諸課題』『都市問題研究』40-5, 1988, pp37-53
- 丸山 久一『写真で見る雪崩による鉄道事故について』『雪氷』39-3, 1977, pp150-156
- 丸山 久一ほか編『雪にいとむく第三編—(写真集)—新潟雪害対策調査委員会調査報告書』新潟鉄道管理局, 1987, 142pp.
- 三浦 進『守れるか、保安林—リゾート開発、今各地で何がおこっているか』『自然保護』324, 1989, pp58-59
- 三上 重造『保安林の編入解除に付いて』『青森林友』103, 1924, pp16-24
- 水島 孝治『土地の利用と制限—都市計画の視点』時潮社, 1988, 244pp.
- 水谷 正一・長田 昇『土地改良区と流域管理—とくに水源涵養林の経営と水利用について』『昭和58年度科研総合研究A(長崎 明代表)』58360024, 1984, pp102-111
- 水野 泰治『保安林の損失額算定並びに補償の方法について』『林業技術』170, 1956, pp11-17
- 水本 浩『土地所有権思想の変遷』『ジュリスト』476, 1971, pp86-94
- 溝上 欽也『森林の保健機能の増進に関する特別措置法について』『ジュリスト』952, 1990, pp130-
- 溝上 欽也『森林の保健機能の増進に関する特別措置法について』『森林組合』237, 1990, pp4-
- 溝上 欽也『森林の保健機能の増進に関する特別措置法』『グリーン・エージ』17-2, 1990, pp28-

- 南 博方「都市空間の有効利用—TDRを中心として」『都市問題研究』40-4, 1988, pp80-90
- 宮尾 尊弘ほか「地価問題と土地制度の特集」『都市問題』79-5, 1988, pp82
- 宮崎 俊行「法理念的側面からみた国土利用計画法」『農業と経済臨時増刊』40-12, 1974, pp29-37
- 宮崎 良夫「文化財保護法と古都保存法」『ジュリスト増刊総合特集（開発と保全）』4, 1976, pp129-134
- 宮崎 敏二郎『総合開発と補償』港出版合作社, 1957, pp294
- 宮沢 健一『現代経済の制度的機構』岩波書店, 1978, 295pp.
- 宮沢 健一編『製造物責任の経済学』三嶺書房, 1982, 268pp.
- 宮沢 健一『制度と情報の経済学』有斐閣, 1988, 260pp.
- 宮本 憲一「公共事業と環境権」『公害研究』3-2, 1973, pp1-4
- 宮本 憲一「自然保護とシビルミニマム—兼六園有料化問題を中心に」『公害研究』6-2, 1976, pp3-11
- 宮本 憲一「自然保全政策の理念と経済的負担—環境権と開発権の再検討に立って（地域開発と自然保護の理念を求めて）」『地域開発』171, 1978, pp40-55
- 宮本 憲一・山田 明福『公共事業と現代資本主義』垣内出版, 1982, 294pp.
- 宮本 憲一ほか「ちょっと待った！ リゾート開発特集」『自然保護』331, 1989, pp4-
- 宮本 憲一『環境経済学』岩波書店, 1989, 358pp.
- 武藤 博忠「保安林施業における経済問題」『林業技術』150, 1954, pp2-4
- 村上 泰亮「公害についての同意と非同意」『中央公論』, 1970, pp74-81
- 室井 力「奈良県ため池条例」『ジュリスト別冊＜街づくり・国づくり判例＞』103, 1989, pp238-
- 森田 寛二「水源かん養保安林の指定解除と原告適格」『ジュリスト別冊＜街づくり・国づくり判例＞』103, 1989, pp220-221
- 森島 昭夫（研究代表者）『環境規制の経済分析〔環境の理念と保全手法（第2分冊）：環境科学研究報告B242-R40-4〕』文部省「環境科学」特別研究84年度, 1985, 136pp.
- 屋代 雅充「林地開発と森林保全」『しんりんほぜん』17, 1982, pp7-12
- 山崎 卓「自然環境の保全と自然公園をめぐる行政」『ジュリスト増刊総合特集（開発と保全）』4, 1976, pp140-144
- 山田 彦一（談）「鉄道の防雪林」『大日本山林会報』327, 1910, pp58-59
- 山村 恒年『自然保護の法と戦略』有斐閣（選書）, 1989, 434pp.
- 山村 恒年「琵琶湖総合開発計画工事差止請求訴訟—大津地裁平成元年3月8日判決」『ジュリスト』942, 1989, pp78-83
- 吉岡 章次「保安林に係る訴訟事件の紹介」『治山』30-6, 1985, pp11-12
- 吉岡 章次「保安林に係る訴訟事件の紹介（2）」『治山』30-8, 1985, pp12-13
- 吉川 博也「国土利用計画の方法論」『農業と経済臨時増刊』40-12, 1974, pp38-48
- 吉田 克己「フランスにおける近時の土地問題と土地法の動向」『法律時報』59-11, 1987, pp41-53
- 吉牟田 勲「緑のまちづくりと税制」『自治体学研究』26, 1985, pp34-37

- 吉村 佐「水源地域対策における応益負担のあり方について」『用地』, 1963, pp8-18
- 依田 貞種「保安林管見」『大日本山林会報』420, 1917, pp1-8
- 横瀬 誠之「保安林整備臨時措置法のもたらすもの」『林業技術』150, 1954, pp5-7
- 林政会『保安林実務要綱』林政会, 1941, 92pp.
- 林野庁経済課編『森林法解説』林野共済会, 1951, 546pp.
- 林野庁指導部治山課資料『保安林補償関係』武蔵ファイル（萩野文庫）, 1954
- 林野庁指導部治山課『保安林の損失補償—保安林損失補償制度の諸問題』, 1957, 153pp.
- 林野庁『保安林制度（養成研修普通科教材25）』林野弘済会, 1987, 215pp.
- 林野庁「保護林に関する通達」『自然保護』327, 1989, pp32-33
- 林野庁企画課「“森林保健機能増進法案”とは＜新法案解説＞」『林野時報』36-6, 1989, pp34-35
- 林野庁計画課「土地利用基本計画の変更と森林・林業との調整（森林計画実務相談Q & A）」『林野時報』36-2, 1989, pp48-49
- 林野庁広報室「原生的自然を守る『保護林』」『グリーン・パワー』128, 1989, pp47
- 我妻 栄『物権法（民法講義11）』岩波書店, 1952, 370pp.
- 鷺谷 龍雄「鉄道と雪と森林（1）」『大日本山林会報』463, 1921, pp21-30
- 鷺谷 龍雄「鉄道と雪と森林（2）」『大日本山林会報』464, 1921, pp28-36
- 鷺谷 龍雄「鉄道と雪と森林（3）」『大日本山林会報』467, 1921, pp47-53
- 鷺谷 龍雄「鉄道と雪と森林（4）」『大日本山林会報』468, 1921, pp30-37
- 鷺谷 龍雄「鉄道と雪と森林（5）」『大日本山林会報』471, 1922, pp28-34
- 鷺谷 龍雄「鉄道と雪と森林（6）」『大日本山林会報』473, 1922, pp34-45
- 鷺谷 龍雄『鉄道防雪林の研究』宮林作業研究会, 1953, 97pp.
- 渡辺 俊一「わが国都市計画制度の史的特徴」『都市問題研究』40-4, 1989, pp3-18
- 渡辺 武夫「保安林思想の歴史的変遷」『林業技術』150, 1954, pp8-11, 4
- 渡辺 政一「保安林整備の現状と今後の方向」『林業技術』496, 1983, pp11-14

8. 図表一覧および出所（※印はオリジナル）

- 表[2-1] 土地利用規制と損失補償の要否一覧
小高 剛「土地利用規制と損失補償をめぐる」『環境研究』49,1984,pp49-50
- 表[2-2] 自然保護等のための規制にともなう救済措置概要
日本弁護士連合会『森林の明日を考える－自然享有権の確立をめざして－（第29回人権擁護大会シンポジウム第2分科会基調報告書）』,1986,pp174
- 表[2-3] 土地利用の公用制限と損失補償に関する主要な判例（※）
- 表[2-4] 点数制による補償の要否の判定基準
阿部 泰隆『国家補償法』有斐閣,1988,pp281
- 図[2-1] 広義の環境権にかかわる効率と公正の枠組み（※）
- 図[2-2] 環境破壊への各種対応方式の比較模式図
宮沢 健一『現代経済の制度的機構』岩波書店,1978,pp127
- 図[3-1] 民有林野開墾面積（※）
- 表[3-1] 明治30年および明治40年の森林法により編入された民有保安林
林野庁指導部治山課『保安林の損失補償－保安林損失補償制度の諸問題』,1957,pp3
- 表[3-2] 豊実村における禁伐補償額
古井戸 宏通「明治40年森林法にもとづく保安林の損失補償事例－新潟県東蒲原郡・磐越西線のなだれ防止林」『森林文化研究』10,1990,pp112
- 表[3-3] 下流参加の事例一覧
熊崎 実「水源林造成における下流参加の系譜（Ⅰ）」『水利科学』140,1981,pp6-7
- 表[3-4] 既往の著名な都市渇水
国土庁水資源局編『日本の水資源－その開発、保全と利用の現状』1983,pp70
- 表[3-5] 各基金の事業額（※）
- 表[3-6] 水源地域対策基金の概要
日本システム開発研究所『内外の流域管理事例の研究－第3回流域問題研究会会議録』日本システム開発研究所,1983,pp49（谷村 喜代司）に追補
- 表[3-7] 矢作川水源基金の財源（※）
- 図[3-2] 福岡県水源の森基金事業実績
古井戸 宏通「水源林造成維持費用負担問題の研究－1970年代後半の『水源基金』事例より」『森林文化研究』7-1,1986,pp117
- 表[3-8] 1985年度浮羽町造林関係補助金予定単価（※）
- 表[3-9] 下流参加事例と趣旨・目的
古井戸 宏通「水源林造成維持費用負担問題の研究－1970年代後半の『水源基金』事例より」『森林文化研究』7-1,1986,pp119
- 図[3-3] 福岡県水源の森基金事業計画
古井戸 宏通「水源林造成維持費用負担問題の研究－1970年代後半の『水源基金』事例より」『森林文化研究』7-1,1986,pp119

表[3-10] Marketable Permits System の政策上の系譜(*)

図[3-4] 保安林規制TDR(*)